



# ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

## ANEPE

# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 118 JULIO - DICIEMBRE 2011

### ARTÍCULOS

- LA DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA ERA DE INTERNET  
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- LA MANIPULACIÓN POLÍTICA DE LA INTERNACIONAL COMUNISTA  
FRANCISCO RUIZ DURÁN
- LA ADAPTACIÓN DEL EJÉRCITO ESTADOUNIDENSE AL CAMPO DE BATALLA DEL SIGLO XXI  
GUILLEM COLOM PIELLA

### TEMAS DE ACTUALIDAD

- MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, RELACIONES CIVIL-MILITARES Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC): UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ALCANCES DE LA LEY 20.424  
JUAN FUENTES VERA
- HACIA UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO E IMPRESCINDIBLE: RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI  
FREDERICK M. NUNN
- DESPLIEGUE DE FUERZAS DE PAZ AL AMPARO DE REFERENTES REGIONALES EMERGENTES: ANÁLISIS DEL CASO DE LA UNASUR  
GUILLERMO ABARCA UGARTE
- INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR  
DANIEL SOTO MUÑOZ



# POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL  
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ Artículos ☆

☆ Temas de Actualidad ☆

☆ Recensiones ☆

**N° 118**

**JULIO – DICIEMBRE**

**2011**

La Revista "Política y Estrategia", es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece 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, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://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://www.dgb.unam.mx/clase.html>

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su actual versión.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), teléfonos (562 ) 598 1000, fax (562) 598 1043, correo electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl).

Suscripciones: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@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: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

# REVISTA

---

## POLÍTICA Y ESTRATEGIA

### Director

Julio E. Soto Silva

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

### Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

General de Brigada Werther Araya Menghini  
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

#### Vocales 2011-2012

##### Roberto Arancibia Clavel

General de División en retiro. Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile

##### Gustavo Basso Cancino

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

##### Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Universidad del Desarrollo. Chile.

##### Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Historia- Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado". Chile

##### José Rodríguez Elizondo

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Profesor titular Relaciones Internacionales, Departamento Derecho Internacional, Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Chile.

##### Iván Witker Barra

Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. ANEPE, Chile

##### Franklin Barrientos Ramírez

Doctor en Ciencias Políticas - Università degli studi di Milano - Italia. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile.

##### Guillermo Bravo Acevedo

Licenciado en Filosofía y Letras, Historia de América, Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Historia, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Programas de Magíster y Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Chile.

##### Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile

##### Carlos Molina Johnson

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

##### Walter Sánchez González

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

### CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2011-2012

#### 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

#### Luis V. Pérez Gil

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

#### Jaime García Covarrubias

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología Universidad Pontificia de Salamanca (España). Professor of National Security Affairs, Estados Unidos de América

#### Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España

#### Cynthia A. Watson

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

**CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2011/2012**

**Nacionales**

Mario Arce Giuliucci	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
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. Chile.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile	Ex Embajador. Chile
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional- Universidad Complutense de Madrid	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército	General de Ejército en retiro. Chile
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. Chile.
Cristian 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.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 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. Chile.
José Piuzei Cabrera	Doctor en Sociología, de la 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.	General de Ejército en retiro. Chile.
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.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de Los Andes, Academia Politécnica Aero-náutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.

**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 Argentino. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.
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	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. 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.
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. Master en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). 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.
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
<b>☆ Artículos</b>	
☆ La difusión y comunicación de los conflictos armados en la era de Internet Doctora Gema Sánchez Medero	15
☆ La manipulación política de la Internacional Comunista Francisco Ruiz Durán	41
☆ La adaptación del ejército estadounidense al campo de batalla del siglo XXI Doctor Guillem Colom Piella	66
<b>☆ Temas de Actualidad</b>	
☆ Modernización de la defensa nacional, relaciones civil-militares y Responsabilidad Social Corporativa (RSC): una aproximación desde los alcances de la Ley 20.424 Doctor Juan Fuentes Vera	91
☆ Hacia un acercamiento histórico e imprescindible: relaciones entre civiles y militares en la América Latina del siglo XXI Doctor Frederick M. Nunn	134
☆ Despliegue de Fuerzas de Paz al amparo de referentes regionales emergentes: análisis del caso de la UNASUR Magíster Guillermo Abarca Ugarte	115
☆ Influencia del derecho internacional en la reforma de la justicia militar Mayor de Carabineros (J) Daniel Soto Muñoz	160
<b>☆ Recensiones</b>	
☆ Recensión de Libro	201
<b>☆ Seminario</b>	
☆ Seguridad Multidimensional - Amenazas Emergentes	205
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	277
☆ A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de escritos	283



---

## EDITORIAL

En la medida que se avanza en este nuevo siglo, somos privilegiados observadores de acontecimientos de variada naturaleza que le han ido imprimiendo una singularidad a esta nueva etapa de la Humanidad. A lo menos en el área de preocupación de esta revista, estos hechos impactan los efectos que tienen los conflictos en su amplia gama en el ámbito internacional, la forma en que se busca controlarlos, la modernización de organismos del Estado y procesos castrenses en busca de una mejor gestión y forma de enfrentarlos, la adaptación a la creciente expansión de la tecnología y al mismo tiempo no olvidarnos de hechos pasados que siempre nos entregan una enseñanza y una reflexión para el mundo que viene, donde cada vez es más necesaria la integración entre los diferentes actores estatales e internacionales que tienen una responsabilidad en el manejo y prevención de ellos.

En ese marco, la aparición de las nuevas tecnologías, y sobre todo de Internet, han venido a revolucionar la difusión y la comunicación de los conflictos armados. El uso de esta herramienta ha emergido como un factor decisivo a la hora de cubrir las necesidades de información, ya que proporciona una diversificación que difícilmente puede ser cubierta por el uso de otros medios, lo que conlleva la necesidad de adaptación que deben tener los actores involucrados en los conflictos armados para aprovechar las ventajas que les presta la red.

Entrando en las variables de las nuevas amenazas y de las llamadas “Guerras de la Cuarta Generación”, que implican una variable importante, sino principal, del uso de la propaganda y acción psicológica se describe, a partir de una tesis doctoral, cómo Willi Münzenberg, principal organizador de la propaganda de la Komintern orientó sutilmente a los intelectuales –hasta un nivel desconocido hasta entonces– hacia la esfera comunista, usando para ello el deseo de una utopía que superase los viejos valores como el arma que le daría su control para que seguidores y colaboradores trabajasen en aras de los intereses de la Unión Soviética, tema que tal como se expresó al comienzo puede eventualmente volver a surgir, como herramienta de lucha, sobre todo aprovechando ahora el uso de Internet y de las tecnologías de la información como elemento central en la irradiación de propaganda.

Este acelerado desarrollo de cambios de escenarios a partir del término de la Guerra Fría, al que podemos sumar la incertidumbre de lo que nos presenta el

futuro, ha llevado a que el Ejército estadounidense realice sucesivos cambios en sus planteamientos estratégicos, doctrina, medios materiales y estructuras organizativas para amoldarse a una Revolución en los Asuntos Militares que prometía transformar el arte de la guerra, adaptarse al entorno estratégico de la inmediata posguerra fría y prepararse para hacer frente a unos inciertos desafíos que plantea el futuro y por otra parte, satisfacer las carencias operativas derivadas de su participación actual en Afganistán e Irak; esta experiencia se plasma a través de este estudio de caso, que nos entrega una serie de lecciones y precauciones que deben ser tomadas en cuenta cuando se enfrentan procesos de modernización en escenarios de rápida evolución.

Por otra parte, la dictación e implementación de la Ley 20.424 que moderniza la Defensa Nacional de Chile permite institucionalizar, de manera efectiva, las funciones de un Ministerio de Defensa Nacional señalando una clara definición de las facultades del Ministerio como instrumento de la autoridad política para conducir la Defensa Nacional y, por otra, un conjunto de áreas de acción que permiten incorporar los valores y principios de la Responsabilidad Social Corporativa, RSC, como “*Paradigma*” de la nueva perspectiva de desarrollo sustentable y contribuyendo, además, a configurar un modelo de relación civil-militar diferente y novedoso.

En ese mismo sentido, es necesario observar la necesidad del fomento y lograr un mayor acercamiento institucional entre civiles y militares de acuerdo al escenario que nos ofrece el paradigma actual marcado por dos características esenciales: la democratización y la globalización, particularmente en el ámbito que más cercanamente nos rodea, es decir, en América Latina. Lo anterior, como una forma más para enfrentar los problemas del siglo XXI; por ello se estima fundamental, que tanto los que ejercen la dirección del Estado así como los que dirigen la defensa y la seguridad trabajen juntos por un futuro seguro, soberano y estable. Como hemos visto, los principales problemas del presente y del futuro en el ámbito de la seguridad y defensa serán las amenazas y desafíos de carácter multinivel, asimétrico, simultáneo y transnacional. Tales problemas son insuperables sin acciones en que las autoridades civiles y militares funcionen con una estrecha coordinación guiada por pragmatismo desde los niveles más bajos hasta los más altos y hemisféricos.

El problema de la seguridad y las nuevas amenazas cruza transversalmente todos los aspectos que se tratan en este número y en ese sentido es necesario determinar la factibilidad –tanto jurídica como práctica– que UNASUR, en su calidad de nuevo referente o acuerdo regional, pudiera desplegar en lo

venidero Fuerzas de Paz –en conformidad a la normativa vigente– hacia distintos escenarios emergentes. En ese sentido se presenta la hipótesis de que con una adecuada consolidación de este nuevo referente regional, Naciones Unidas podría, en lo venidero, hacer uso de su normativa del Capítulo VIII (Acuerdos Regionales), con el propósito de encomendar a la UNASUR el despliegue e intervención de Fuerzas de Paz en determinados escenarios estratégicos, al igual como lo ha realizado con otras organizaciones regionales, entre ellas la OTAN y la OEA.

Finalmente, se presenta una visión sobre los requisitos de validez que plantea el derecho internacional para la justicia militar, y cómo la jurisprudencia del sistema interamericano ha influido en la reforma de la jurisdicción penal militar en el continente, partiendo de que el derecho sancionador castrense deriva de la regulación constitucional del monopolio de la fuerza, lo que impone un particular deber de obediencia a los militares que, al mismo tiempo, es resguardado por el derecho disciplinario militar y el derecho penal militar. En ese sentido, este trabajo da cuenta que si bien la justicia penal militar no está prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos, se considera una norma de aplicación restrictiva.

Al cerrar esta edición cumplimos con el deber de informar a nuestros lectores, colaboradores y suscriptores el alejamiento del Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, General de Brigada Werther Araya Menghini, quien de acuerdo a los procesos de las Instituciones de la Defensa Nacional dirigió los destinos de la Academia por un periodo de dos años, al término del cual se considera el nombramiento de un Director de otra rama de las Fuerzas Armadas, por un lapso similar. Para tal efecto, ha sido designado el Contraalmirante Harald Sievers Zimmerling, quien asumió la Dirección de este Instituto el 14 de diciembre. Junto a ello, cumplimos con transmitir un afectuoso saludo de reconocimiento y agradecimiento de nuestro Director saliente, por la atención y compromiso que han tenido como lectores, colaboradores y suscriptores de esta órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.





# ARTÍCULOS



---

## LA DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA ERA DE INTERNET<sup>∞</sup>

GEMA SÁNCHEZ MEDERO\*

### RESUMEN

*La aparición de las nuevas tecnologías, y sobre todo de Internet, ha venido a revolucionar la difusión y la comunicación de los conflictos armados. Dado que Internet ha emergido como un factor decisivo a la hora de cubrir las necesidades de información, ya que proporciona una diversificación que difícilmente puede cubrir otros medios. Y como los distintos actores que intervienen en los conflictos armados son conscientes de ello, intentan adaptarse y aprovechar las ventajas que les presta la red. Por eso a lo largo de este artículo hemos analizado el impacto y efecto que está generando la red en la difusión y comunicación de los conflictos, y el papel que están desempeñando en este nuevo medio cada uno de los actores implicados.*

**Palabras clave:** *Internet, conflictos, corresponsales de guerra, grupos terroristas, estados y ciudadanos.*

### THE DISSEMINATION AND COMMUNICATION OF ARMED CONFLICTS IN THE INTERNET AGE

### ABSTRACT

*The emergence of new technologies, especially Internet, has come to revolutionize the dissemination and communication of armed conflicts. The Internet has emerged as a decisive factor for the information needs because it provides a diversification that can hardly be covered by other means. The different actors involved in an armed conflict are aware of it, try to adapt and take advantage by using the global network. Through this article the impact and effect that is generated by the global network in the dissemination and*

---

\* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente se desempeña en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. España. gsmedero@cps.ucm.es

∞ Fecha de Recepción: 280311  
Fecha de aceptación: 251011

*communication of conflicts as well as the role of each of the actors they are playing by using the net, is analyzed.*

**Key words:** *Internet, conflicts, war correspondents, terrorist groups, states and citizens.*

## Introducción

Internet se ha convertido en el principal medio de comunicación a nivel internacional, y eso que en sus comienzos era considerado como un medio minoritario. Es cierto que todavía solo la tercera parte de la población dispone de conexión a la red, y son principalmente los ciudadanos de los países más desarrollados y de los sectores más favorecidos los que disfrutan de esta nueva vía de comunicación, pero pese a todo no se le puede negar su enorme impacto. No olvidemos que hoy en día la World Wide Web ha dejado de ser esa red creada para favorecer el intercambio de información entre los investigadores para pasar a ser el mayor mecanismo proveedor de información electrónica del mundo. Es más, gracias a esta transformación está llegando a ser un medio masivo, flexible en el uso, accesible para todo aquel que tenga conexión a la red y pone a disposición de los usuarios una cantidad de fuentes, actualizadas, de información y comunicación. Esto indudablemente está llevando a que la red no deje de crecer<sup>1</sup>, y que su repercusión para la sociedad sea extraordinaria, llegándose incluso hablar de que la aparición de la misma ha marcado un antes y un después en la era de la información y la comunicación.

Gracias a Internet, las fuentes de información y comunicación están al alcance del gran público, principalmente en los países más desarrollados. Dado que en la red los usuarios pueden enviar y recibir mensajes, consultar bases de datos remotas desde su despacho o casa, acceder a grandes cantidades de información multimedia, adquirir bienes y servicios, formarse, conseguir ocio, y, en general, relacionarse entre sí instantáneamente formando una comunidad virtual<sup>2</sup>. Es más, tal es la importancia que está adquiriendo Internet en nuestras sociedades modernas, que todo parece estar hiperconectado, hasta tal punto que la mayoría de las infraestructuras críticas y servicios públicos se encuentran conectadas a la red. Pero en este artículo únicamente vamos hacer referencia a

---

1 La tasa de crecimiento y acceso a Internet es mucho más alta que la de la electricidad, el teléfono, la radio o la televisión y en el mundo desarrollado o primer mundo se calcula que el 25% de la población ya tiene posibilidad de uso y disfrute total. En: [http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/segundo/modulos/poder-y-control/medios\\_disponemos\\_sadaba.pdf](http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/segundo/modulos/poder-y-control/medios_disponemos_sadaba.pdf)

2 ADELL, Jordi. La Internet: Posibilidades y limitaciones. En: Jornada: La Comunidad Valenciana ante la Nueva Sociedad de la Información: Ciencia, tecnología y empresas. Valencia, diciembre, 1994.

la importancia que está adquiriendo Internet en la comunicación, y en concreto, en la transformación que están experimentando la transmisión de las noticias en los conflictos armados.

### **Los medios de comunicación y los conflictos bélicos**

En el siglo XX los medios de comunicación desempeñaron un papel cada vez más importante en la difusión de las guerras, o por lo menos así ha sucedido desde que el nazismo usara la prensa, la radio y el cine, primero como propaganda que legitimara la invasión y después como estrategia de desinformación del enemigo. Obviamente el medio más eficaz en ese sentido, y el usado con mayor pericia por estos, fue la radio, medio que jugó un doble papel: el de proporcionar información falsa a las poblaciones que iban a ser invadidas para que no se alarmaran ni se resistieran, y el de hacer llegar información en clave a sus colaboradores durante la invasión, con consignas y mensajes de todo tipo frente a los cuales la población no tenía cómo reaccionar. No obstante, no fueron los únicos que se valieron de la radio para tal fin, los argelinos también lo hicieron en su guerra de liberación, con la apertura de la cadena “La voz de Argelia Libre”. Por tanto, la radio se convirtió en el medio ideal de propaganda para los conflictos que se produjeron durante la segunda mitad de ese siglo, mientras que anteriormente era la prensa escrita la que se empleaba para informar y desmoralizar al enemigo.

Aunque también hay que reconocer el papel que el cine ha jugado a la hora de transmitir mensajes y defender acciones. Valga de ejemplo los dos documentales –El triunfo de la voluntad (1936) y Las Olimpiadas (1936)– dirigidos por la realizadora berlinesa Helena “Leni” Riefenstahl para mostrar al mundo las fortalezas del III Reich. Pero esto no fue un hecho aislado, a lo largo de la historia del cine se han producido largometrajes y documentales históricos que han relatado gráficamente los acontecimientos principales que han sucedido hasta nuestros días, y muchos de ellos, han sido controlados por el aparato estatal que los han impulsado. Durante la II Guerra Mundial, por ejemplo, Hollywood escuchaba las recomendaciones de la Office of War Information, por no hablar del propio código de autocensura “Hays” que impuso a sus productores, a la hora de realizar sus superproducciones.

Pero sin lugar a dudas será la irrupción de la televisión, en la transmisión de los conflictos bélicos, la que produzca una verdadera revolución, dando lugar a lo que se ha denominado “guerra mediática”. De este manera, la televisión recogió el testigo del cine y la radio, que habían sido los dos medios más habi-

tuales para la difusión de este tipo de noticias y mensajes, y todo por la enorme capacidad que tiene para transmitir la información de forma rápida y visual a un público mucho más amplio. Con lo cual la televisión dejó de ser un medio para entretener para pasar a ser la generadora de la “*agenda setting*”<sup>3</sup>, es decir, convertirse en una herramienta que contribuye a determinar los temas de actualidad. El problema fue que durante la guerra de Vietnam el aparato estatal norteamericano todavía no estaba preparado para asumir ni controlar ese flujo de información, y las repercusiones que este podría tener y que tuvo, finalmente, sobre la población. Tal es así que fueron muchos los que dijeron que los estadounidenses podrían haber ganado la guerra en el campo de batalla pero que la perdieron, sobre todo, en los salones de las casas americanas. No obviamos que las imágenes de los féretros y los soldados muertos regresando a casa levantaron no pocas ampollas en una sociedad que cada día que pasaba era menos partidaria de continuar una guerra que no comprendían ni compartían. Pero en cambio, la guerra del Golfo sí mostró el potencial de la televisión para crear y generar imágenes y mensajes, ya que durante este conflicto todo fue totalmente controlado. Primero porque el ejército norteamericano se reservó la capacidad de veto, y segundo porque la estructura de comunicación era extremadamente lenta, y por ello cuando algo llegaba lo hacía fechado con ciertos días de retraso por lo cual carecía de validez y no era publicado. De esta manera, se podría decir que la guerra del Golfo fue preparada para su difusión en los medios de comunicación y destinada para un público muy determinado, solo la cadena árabe *Al Jazeera* pudo burlar este control. Aunque pese a todo, la televisión se convirtió en el principal medio que utilizaron los ciudadanos para consumir información sobre dicho conflicto bélico.

Pero serán las tecnologías de la información y la comunicación las que nos ofrecerán un nuevo escenario al anteriormente descrito. Hoy en día Internet abre el panorama mediático a la guerra a tiempo real transmitida de forma virtual, no obstante, estamos asistiendo a acontecimientos bélicos al mismo tiempo en que se están produciendo, y lo que es más importante, la red ha habilitado a que cualquiera pueda convertirse en transmisor de información, con lo cual la censura de mensajes e imágenes es casi imposible. Solo bastaría con introducir la palabra “guerra” en el buscador Google y en pocos segundos tendremos millo-

---

3 La teoría “*agenda setting*” afirma que los medios de comunicación tienen una gran influencia en el público, y son ellos los que escogen los temas sobre los que se deben hablar y discutir, así como su importancia, su orden y la manera de transmitirlos. Los medios elaboran con antelación una agenda de trabajo sobre la información que van a difundir, determinan la importancia de los hechos del país y del mundo y les asignan un orden planeado y pensado racionalmente con el objetivo de lograr mayor audiencia, un mayor impacto, y una determinada conciencia sobre cierto tema, a la vez que deciden cómo evitar referirse a determinada información, etc.

nes de referencias aludiendo a este término. Por tanto, el caudal de información es de tal calibre, que no solo es improbable que se pueda censurar sino que se pueda acceder a él en su totalidad. Valga de ejemplo el conflicto de Kosovo. Sin embargo, esto también puede traer, aunque resulte paradójico, desinformación, ya que la cantidad de datos fragmentados, simplificados, descontextualizados y desorganizados separan cada vez más al receptor de la realidad, incrementando su desinformación. Si esto no fuera suficiente, además la segunda guerra de Irak nos trajo la transmisión de la guerra en directo y la necesidad de control y propaganda de los gobiernos atacantes, la simbiosis del reportero-soldado, la denominada "*embedded*"<sup>4</sup>. No obstante, y pese a esto, la red ha venido a revolucionar la difusión e información de los conflictos bélicos.

En todo caso, como hemos podido comprobar, los medios de comunicación han sido y continúan siendo un elemento esencial en la transmisión de los conflictos bélicos. Tal vez, porque desde la I Guerra Mundial los estrategas bélicos han sido conscientes de que una guerra se pierde antes frente a la opinión pública que en el campo de batalla.

### **Los corresponsales e Internet**

En la actualidad, todos los corresponsales de guerra siguen siendo periodistas internacionales, lo que sucede es que hoy en día muchos periodistas internacionales ya no trabajan desde el extranjero. La red puede proporcionarles la información necesaria para que elaboren un artículo sobre un determinado hecho sin necesidad de que esté allí presente, ya que solo deben realizar un seguimiento de los teletipos y completarlos, o acudir a ruedas de prensa, seminarios de política internacional, o a conferencias de personalidades con repercusión en las relaciones exteriores del país para convertir estos datos en noticias propias de su sección. Por tanto, no cabe duda, Internet ha reforzado el papel del redactor de mesa y ha modificado la tarea del corresponsal.

Por consiguiente, se puede afirmar que las corresponsalías de guerra también han sufrido una gran transformación desde sus inicios hasta ahora y, en gran parte, entre otros factores, por Internet. La primera guerra donde hubo un corresponsal fue en la guerra de Crimea (1854), y como consecuencia del espectacular incremento de ventas que experimentaron los diarios que recogían las crónicas de ese enviado, los demás medios de comunicación se animaron a

---

4 TUCHO Fernández, Fernando. La construcción de los conflictos armados. *Comunicar*, 021: 141-146, 2003, p. 144.

enviar a sus propios corresponsales. Pero la verdadera revolución en el ámbito de los medios de comunicación se produjo en la guerra de Vietnam, cuando la gente pudo comprobar los horrores de la guerra con sus propios ojos gracias al envío de las crónicas y las imágenes en directo. Aunque esto provocó tal efecto entre la población que supuso un punto de inflexión entre las relaciones de los medios de comunicación y el gobierno estadounidense, pero también con el resto de los gobiernos. Tal es así que en la guerra de las Malvinas el gobierno británico tan solo dio acceso al conflicto a periodistas afines, además de utilizar la estrategia de la censura, para asegurar el control de la información bélica. Cosa que se volvió a repetir en los sucesivos conflictos, como el de la guerra del Golfo (1991). Sin embargo, la guerra de Kosovo acabó con estas prácticas al terminar con la censura gracias a las nuevas tecnologías, pero sobre todo a Internet. La proliferación de webs alternativas a los medios oficiales de uno y otro lado nos permitió valorar el calibre de lo que allí estaba sucediendo. La segunda guerra del Golfo supuso la inclusión de corresponsales de guerra en las unidades militares, pero lo más importante fue que tanto los soldados como los insurgentes se convirtieron en periodistas improvisados que se dedicaban a colgar en la red imágenes captadas por sus propios móviles y relatos escritos según sus experiencias.

Pero las nuevas tecnologías no solo han ayudado a contrarrestar la censura de los gobiernos y han liberado la información sobre este tipo de sucesos, sino que también están contribuyendo a facilitar la labor de los corresponsales de guerra. Por ejemplo, los corresponsales de guerra ya no necesitan de un gran volumen de medios para llevar a cabo su trabajo, ahora simplemente con un ordenador con conexión a Internet, una cámara digital o teléfono móvil o un videotelefono, el corresponsal puede desempeñar su trabajo desde casi cualquier lugar del planeta. No olvidemos que Internet nos permite salir al aire por radio, enviar videos, mandar las noticias por e-mail con archivos, etc., y todo ello en tiempo real. Ahora existe la posibilidad de recepcionar la guerra desde el mismo escenario a tiempo real, y de ahí que la población pueda seguir los conflictos bélicos casi como si estuviera allí. Tal es así, que unos segundos después de que el primer teletipo diera la noticia de que las sirenas antiaéreas sonaban en Bagdad, las principales webs informativas del todo el mundo ponían en marcha su maquinaria para informar del comienzo de la guerra de Irak. Aunque esto obliga a los corresponsales de guerra a tener conocimientos de edición en web, grabación, maquetación, etc. Por no hablar que esto también está afectando a la manera que estos profesionales tienen a la hora de redactar sus crónicas para las versiones on-line de sus periódicos. De tal manera, que en este ámbito del ciberespacio los periodistas tendrán que tener en cuenta:

1. El uso ilimitado de los recursos: Sea una radio, un periódico o un canal de televisión, no debe limitarse a hacer uso solo de los recursos que maneja en su soporte convencional, porque la red permite fácilmente combinar texto, fotos, audio y video. En Internet, por ejemplo, un periódico no debe limitarse únicamente a texto y fotografía, o una radio a solo audio, si quiere ser competitivo.
2. Un espacio y tiempo ilimitado: Porque la cantidad de “páginas” en un sitio web no depende de la disponibilidad de papel, y el contenido no está supeditado a los márgenes de tiempo, con lo cual los temas pueden tratarse con mayor profundidad al no estar sujetos a las limitaciones de los medios tradicionales.
3. Un lenguaje distinto: Así como la narrativa que utiliza un locutor de radio no es igual a la de un presentador de televisión, en Internet la redacción debe ser activa, fácil de leer y con apoyo gráfico porque los cibernautas entran a buscar, a ver y, por último, a leer.
4. Un servicio profesionalizado: En Internet un medio de comunicación debe ofrecer a cada quien la posibilidad de ver, escuchar, leer y recibir solo los mensajes que desee, más cuando la red tiene capacidad de conocer los gustos de cada usuario.
5. Una actualización constante de la información: En la red los contenidos no tienen por qué permanecer 24 horas hasta que se publique la nueva edición del periódico, o hasta que se produzca la nueva emisión del programa de radio o televisión. En Internet todo se cuenta al instante de suceder y los pormenores se agregan según se van presentando o conociéndose, y de ahí, que los distintos medios realicen varias ediciones en función de la franja horaria y el público predominante que acude a cada una de ellas. De esta manera han nacido dos tipos de periodistas: los análogos que se dedican al trabajo diario en las páginas de un diario, y los digitales que abordan totalmente la redacción, clara concisa y directa de la información para sitios y portales. El único problema con el que se encuentran los periodistas es la tesitura de publicar la primicia en el medio digital o esperar a que lo haga la edición en papel del día siguiente; de esta manera, se arriesgan a que su exclusiva puede ser “colgada” por los periódicos on-line de otros medios.
6. Una interactividad: Internet es un canal bidireccional, por tanto los medios de comunicación tradicionales deben facilitar esta intercomunicación. Cada vez son más los internautas que no solo pretenden acceder y consumir noticias, sino que también quieren ser partícipes y generar su propia información. La proliferación de Weblog pone de manifiesto la capacidad e interés de los nuevos usuarios por crear y dar salida a nuevos contenidos fuera de los canales habituales.

7. Una hipermedia: Ya no es obligatorio incorporar en el cuerpo de la noticia pasajes, ahora un enlace hipertextual a terceras páginas permite ampliar, aclarar o relacionar cualquier información, bien mediante nuevos textos o recursos infográficos o audiovisuales.
8. Una fuente inagotable de información: Cualquiera con unos pocos conocimientos de edición y con acceso a la red puede convertirse en informador. Esto está haciendo que Internet sea una valiosa herramienta para el trabajo de los periodistas, ya que les permite conseguir información de forma rápida y relativamente sencilla. Pero también está siendo de gran utilidad para los usuarios, porque al no deber fidelidad a una cabecera concreta pueden saltar de un periódico a otro, simplemente con un clic de su ratón.
9. Un menor coste: Internet supone un ahorro respecto a los viejos formatos, porque no es necesario invertir en producción y transporte. Además, los medios de comunicación ya no deben disponer de grandes despliegues técnicos para sus transmisiones desde el lugar de los hechos, solo basta tener una o dos personas con un portátil o un móvil, una conexión inalámbrica y un equipo de transmisión vía satélite.
10. Una mayor diversidad en las informaciones: Los formatos on-line permiten verter opiniones e informaciones que no siempre se pueden difundir en los medios convencionales.
11. Un cambio en las teorías clásicas de la comunicación: “La red permite que la información se difunda en forma de malla, de modo que cualquiera es al mismo tiempo emisor y receptor”<sup>5</sup>. “Internet ha provocado un nuevo concepto de información en la que el usuario es parte de ella, tanto así que, a medida que este profundiza en su consumo y uso, puede llegar a convertirse en generador e intermediario de información y, por qué no, en periodista”<sup>6</sup>.

Pero, además, la red está permitiendo que los corresponsales de guerra puedan hacer otro tipo de crónicas sobre lo que están presenciando, ya que existen diferencias notables entre las informaciones sobre la guerra que transmiten los enviados especiales para los diarios y los contenidos que se encuentran en una *warlong*. En estos los periodistas y usuarios suelen aportar más información, opinión y material gráfico, y todo porque esta herramienta está fuera del entramado político y empresarial de los medios tradicionales y de sus versiones en la red. Así, se puede decir que los blogs han provocado el nacimiento de un nuevo

---

5 CEREZO, J. M<sup>a</sup> y ZAFRA, J. M. El impacto de Internet en la prensa. Cuadernos, Sociedad de la Información. Madrid: Fundación Auna, 2003, p. 7.

6 *Ibidem*.

tipo de periodistas y cronistas que emergen contando historias y narrando hechos que les convierten en verdaderos agentes informadores.

### Los grupos terroristas se integran en la red

Si Al Qaeda fue el primer grupo terrorista en utilizar un instrumento común, el avión, para golpear el corazón de los Estados Unidos, también ha sido la primera en trasferir sus bases desde el espacio territorial, Afganistán, al espacio virtual, Internet<sup>7</sup>. Por esta razón, el número de sitios web dedicados a hacer apología del terrorismo islamista de Al Qaeda aumenta en 900 cada año, y actualmente alcanza los 5.600 en todo el mundo, y eso pese a los constantes esfuerzos de las autoridades y empresas por acabar con ellos. Así, la estructura de la organización fundada por Osama Bin Laden y Abdullah Azzam ha seguido en Internet el mismo destino que sus operativos sobre el terreno: un imparable proceso de atomización y descentralización que ha permitido a los partidarios del salafismo yihadista operar en miles de páginas, de las que “assam.com”, “almuhajiroun.com”, “qassam.net”, “jihadunspun.net”, “aloswa.org”, “drasat.com”, “jehad.net”, “alneda.com”, “mwhood.net”, “alejad.online”, “islammemo.com” o “alsaha.com”, son solo algunos de los ejemplos más significativos, aunque muchos de estos ya han sido inhabilitados<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, que han permitido planificar las acciones, reforzar las lealtades en el propio bando, lograr la participación de otros actores en el esfuerzo conjunto, coordinarse y comunicarse, reclutar a miembros, transmitir mensajes, darse a conocer o justificarse, ofrecer información, documentos, canciones, fundamentos ideológicos, financiarse, y ampliar su potencial público, etc.<sup>9</sup>.

Todo un avance para las organizaciones terroristas, si consideramos que antes de la inclusión de las nuevas tecnologías en el mundo yihadistas no podían llegar más allá de los círculos más cercanos, es decir, de los simpatizantes y sus potenciales reclutas. Los medios que empleaban no daban para más y su capacidad propagandística era muy limitada, ya que tanto la revista *Al-Ansar* como otros materiales editados por los grupos yihadistas eran difundidos de manera individual y en un formato de escasa calidad (ej. boletines fotocopiados, o cintas de video grabadas con cámaras personales, etc.). Y eso pese a los esfuerzos propagandísticos que realizó la propia Al Qaeda con la creación en Londres del

7 RANSTOR, Magnus. Al Qaeda en el ciberespacio: desafíos del terrorismo en la era de la información. En: REINARES, Fernando y ELORZA, Antonio (eds.): El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M. Madrid: Temas de Hoy, 2004.

8 TIMOTHY, T. L. Al Qaeda and the Internet: The Danger of Cyberplanning. *Parameters*, Spring, 2003.

9 *Op. cit.*

Comité para el Consejo y la Reforma en 1994; organismo que era el encargado de proyectar su imagen y la de su líder, Bin Laden, hacia exterior. Para ello, remitía copias de sus conferencias y escritos para que fuesen leídas en las reuniones radicales de cualquier país o fueran difundidas por los medios de comunicación, pero no siempre lo conseguían. Por tanto, la transmisión de datos era, como estamos viendo, muy precaria. Internet todavía no era la red de redes que es hoy, y tampoco existían ni las cámaras digitales ni instrumentos accesibles de edición de imágenes, por tanto, lo más fiable eran los documentos escritos. No obstante, y pese a todo, en 1996 se puso en marcha la primera página web yihadista, Azzam, y en 1997 se grabó y se colgó el primer video en inglés, “Los Mártires de Bosnia”, aunque no fue hasta principios de 2001 cuando produjo su primer video: “La Destrucción del Destructor USS Cole”. Dado que los terroristas siguen necesitando el “oxígeno de la publicidad” para continuar disfrutando de una elevada cuota de intimidación y potenciación de las convicciones ideológicas y la fidelidad de los miembros del grupo, sus colaboradores y simpatizantes<sup>10</sup>.

No obstante, Al Qaeda logra tener una verdadera repercusión mediática hasta los atentados del 11-S, desde entonces cualquier declaración pública de sus líderes ha ocupado un lugar privilegiado en los periódicos y los noticiarios de mayor audiencia, por lo cual, este grupo terrorista puso en marcha dos acciones propagandísticas: una el secuestro y asesinato de rehenes, y otra, la gestión de su presencia en el ciberespacio y en los medios de comunicación<sup>11</sup>. Además, como consecuencia de esos atentados Al Qaeda volcó su organización en Internet, por ello y desde entonces empleó la misma para buscar fuentes de financiación, reclutar nuevo personal, entrenar a sus miembros, comunicarse, coordinarse, etc., es decir, un medio que le permite seguir actuando desde la sombra.

De ahí que a partir de 2003, y gracias en parte a la revolución tecnológica, estos actores pueden adoptar una estructura en red, similar a la que tienen muchas empresas con el fin de gestionar más eficazmente la información y sobrevivir en un mercado cambiante<sup>12</sup>. Por tanto, a partir de entonces la estructura organizativa de Al Qaeda queda configura de la siguiente manera<sup>13</sup>: 1) “Un primer nivel donde se encuentra la originaria organización terrorista, incluyendo su mutación hacia una estructura más horizontal y descentralizada. Aunque su lideraz-

---

10 MERLOS García, M. Alfonso. Internet como instrumento de la yihad. **Araucaria** 8 (016), diciembre, 2006a.

11 De los casi cuatrocientos textos y documentos de todo tipo emitidos desde 1993, solo veinticuatro son anteriores a 2001 (Torres Soriano, 2004b: 88).

12 CASTELLS, Manuel. La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, 1997.

13 HOFFMAN, B. Inside Terrorism. Colombia: University Press, 1999. HOFFMAN, B. Combating Al Qaeda and the Militant Islamic Threat. Santa Mónica: Rand, 2006.

go sigue recayendo en Osama Bin Laden y su lugarteniente e ideólogo Ayman Al Zawahiri. El papel desempeñado por estos dos hombres no se ubica tanto en la dirección operativa de los nuevos atentados como en el liderazgo carismático del movimiento yihadista mundial, la propaganda, la incitación, la inspiración estratégica y la explotación simbólica del desafío que supone que el principal enemigo de los Estados Unidos continúe vivo y en libertad<sup>14</sup>; 2). Un segundo nivel en el que se halla todo un conjunto de grupos terroristas y redes asociadas a Al Qaeda<sup>15</sup>; y 3). Un tercer nivel, formado por pequeñas células, subredes o individuos aislados que deciden organizarse y actuar en consecuencia con los objetivos de la organización<sup>16</sup>.

Y sin duda, esta estructura en red presenta beneficios superiores a las jerarquías, puesto que estas reaccionan más despacio y con menos eficacia a los cambios que se producen en un ambiente altamente informativo y en constante transformación, a la vez que son menos vulnerables, puesto que la pérdida de uno de los elementos puede ser reemplazada por la actuación de otros, ya que su estructura de mando y control se encuentra descentralizada<sup>17</sup>. Por otra parte, también presentan mejores condiciones en defensa porque al ser organizaciones sin un centro preciso son más difíciles de decapitar, y además en caso de ser destruidas pueden ser asumidas por otras células de la organización. Aunque eso sí, no debemos confundir la estructura en red con la simple organización en células que habitualmente existe en todos los grupos terroristas. Principalmente porque en este caso la división en célula compartimenta la información, garantiza la seguridad, el poder es distribuido de forma piramidal y existen vínculos de comunicación horizontales entre las células de igual nivel. Mientras que la estructura en red descrita por Arquilla y Ronfeldt<sup>18</sup> es totalmente diferente. Ya que esta red se compone de nodos que están comunicados entre sí de forma que la jerarquía se difumina y las decisiones se toman en límites más estrechos.

De esta forma, como decimos, las tecnologías de la información están beneficiando notablemente a las organizaciones terroristas. Por ejemplo, el empleo de Internet incrementa la velocidad en la transmisión de los mensajes, proporciona abundante información, permite un mayor diálogo y coordinación entre sus

14 TORRES Soriano, Manuel. Violencia y acción comunicativa en el terrorismo de Al Qaeda. **Política y Estrategia**, 96, octubre-diciembre, 2004a, p. 116.

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

17 JORDÁN, Javier. El terrorismo en la sociedad de la información. El caso del Al Qaeda. **El profesional de la información**, 11 (4): 297-305, 2002.

18 ARQUILLA, J. y RONFELDT, D. *Networks and netwars: The future of terror, crime and militancy*. Santa Monica: Rand, 2002.

miembros, fomenta la colaboración con agentes externos, aprovecha la capacidad que ofrecen los sistemas de diseño por ordenador para falsificar pasaportes y billetes de avión, etc. De ahí que la mayor parte de los grupos terroristas estén empleando este tipo de herramientas (correo electrónico, teléfonos móviles, fax, ordenadores, páginas web, etc.). Es más, la mayoría cuenta con su propia página web, donde publican notas de prensa tras los atentados, imágenes, documentos estratégicos o ideológicos, historia de la organización y de sus actividades, biografías de sus dirigentes, fundadores y héroes, información sobre sus objetivos políticos e ideológicos, descripción de sus acciones, etc.<sup>19</sup>.

Así, la primera web con vocación de ser la plataforma oficial de Al Qaeda fue [www.maalemajihad.com](http://www.maalemajihad.com) (“hitos de la yihad”), el problema fue que justo un año después de su creación desapareció de la red, debido a que su administrador olvidó renovar la suscripción con el servidor chino donde se encontraba alojada. De esta manera, los terroristas han pasado a controlar sus mensajes, diciendo en cada momento lo que ellos desean, y proyectando la imagen que según las ocasiones pretenden transmitir. No obstante, la página por antonomasia de Al Qaeda fue [www.alneda.com](http://www.alneda.com) (“la llamada”). En ella era posible encontrar bajo un formato atractivo y colorista, una amplia gama de recursos: comunicados oficiales, “noticias” sobre la marcha de la yihad, archivos de audio y video, fotografías especialmente significativas, logotipos, recomendaciones de seguridad a los activistas, instrucciones de carácter técnico para llevar a cabo “ciber-jihad” y, sobre todo, foros donde eran posible interactuar con la comunidad yihadista directa a través del intercambio de opiniones, sugerencias y opiniones<sup>20</sup>. Pero a mediados de 2002 Al Qaeda perdió su dominio a manos de un ciudadano estadounidense. Aunque pese a todo la organización terrorista ha tratado de resucitar una y otra vez la emblemática web. Para ello, han sabido explotar un error que se encuentra en muchos servidores, el cual permite instalar la página como parásito alojado en otras páginas legítimas y allí permanecen colgadas hasta que alguien avisa al dueño o era de nuevo descolgada<sup>21</sup>. Esta táctica se mantuvo hasta abril de 2003, donde se trató de relanzar nuevamente la web bajo el nombre de Al Faroq.

Pero Al Qaeda no es el único grupo terrorista que dispone de una web oficial. En la red podemos encontrar sitios del Ejército Republicano Irlandés (IRA), Ejército de Liberación Nacional colombiano (ELN), las Fuerzas Armadas Revo-

---

19 En la red se pueden encontrar las webs del Ejército Republicano Irlandés (IRA), Ejército de Liberación Nacional Colombiano (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Sendero Luminoso, ETA) el Hezbollah, etc.

20 TORRES Soriano, 2004a, *op. cit.* p. 227.

21 TORRES Soriano, 2004a, *op. cit.* p. 227.

lucionarias de Colombia (FARC), Sendero Luminoso, ETA, el Hezbollah, etc. Por ejemplo, las FARC colgaron una página que funcionaba en seis idiomas (español, inglés, francés, italiano, alemán y portugués) para facilitar el intercambio de informaciones. En dicha página web se podían leer los partes de guerra desde 1997, poemas escritos por guerrilleros, una revista on-line, un programa de radio y mensajes dirigidos a captar la atención de los jóvenes colombianos. El grupo Hizbollah, por ejemplo, ha tenido una importante presencia institucional a través de un sitio propio, que poseía tres réplicas a fin de que si una era clausurada, se pudiera acceder a las demás ([www.hizbollah.org](http://www.hizbollah.org), [www.hizballah.org](http://www.hizballah.org), y [www.hizbollah.tv](http://www.hizbollah.tv)). Estos sitios estaban escritos en árabe pero con una versión en inglés, y en ellos se ofrecían una amplia garantía de fotos, archivos de audio y video con discursos propagandísticos. En el sitio oficial de Hamas (<http://www.palestine-info.com>) se ofrece comunicados, biografías de los líderes y mártires del movimiento y relatos de momentos importantes de su historia. Además esta organización ha contado con seis sitios subsidiarios en distintos idiomas: inglés ([www.palestine-info.co.uk](http://www.palestine-info.co.uk)), francés ([www.palestine-info.cc](http://www.palestine-info.cc)), ruso ([www.palestine-info.ru](http://www.palestine-info.ru)), malayo ([www.infopalestina.com](http://www.infopalestina.com)), urdu ([www.palestine-info-urdu.com](http://www.palestine-info-urdu.com)), y farsi ([www.palestine.persian.info](http://www.palestine.persian.info)). El problema de estas webs es que suelen ser perseguidas, lo que hace que su presencia sea bastante breve, hasta que son capaces de reubicarse en nuevo dominio<sup>22</sup>. Para solventar esta dificultad, más que recurrir a la puesta en marcha de nuevas y efímeras “webs oficiales”, que son rápidamente hackeadas, la solución ha sido recurrir a una serie de plataformas completamente virtuales, cuyo cometido es recibir los materiales procedentes de los grupos que combaten la yihad, editarlos y distribuirlos a través de una red de webs y foros de confianza<sup>23</sup>.

Pero además los grupos terroristas se están valiendo de otras herramientas que ofrece la red para comunicarse con sus miembros y simpatizantes. Por ejemplo, para ello también emplean los foros que son páginas web donde se colocan alguna pregunta sobre un tema en especial, esperando abrir un debate. Su diseño, gestión y estructura les vuelve especialmente atractivos para los grupos armados. Así, en estos foros suelen registrarse destacados miembros del grupo, que con objeto de evitar los inconvenientes asociados a la “inestabilidad” de sus webs oficiales, utilizan estas plataformas para colgar nuevos comunicados

22 CORMAN, Steven R.; HESS, Aaron & JUSTUS, Z. S. Credibility in the Global War on Terrorism: Strategic Principles and Research Agenda. En: **Consortium for Strategic Communication** - Arizona State University, Report #0603, 2006. En: <http://www.comops.org/article/117.pdf>

23 TORRES Soriano, Manuel. Terrorismo yihadista y nuevos usos de Internet: La distribución de propaganda. **ARI**, 110, 2009a, p. 307.

y enlaces hacia nuevos materiales<sup>24</sup>. Por este motivo estos foros suelen estar sometidos a varias medidas de “seguridad”. Por ejemplo, es frecuente encontrar contraseñas de entrada para prevenir la sobrecarga de las mismas, o que estén sometidos a la censura interna de sus administradores para evitar envíos que contradigan el mensaje yihadista, o que los administradores delimiten los contenidos en función de la categoría que les otorgan a los diferentes miembros en función de sus méritos dentro del foro, etc. Gracias a los blogs se puede crear un verdadero “*feed back*” de la comunicación, ya que atraviesa un modelo bidireccional (uno a uno) para acabar en un modelo multidireccional (muchos a muchos). Los blogs se convierten así en un espacio de discusión sobre la información relacionada expuesta, que permite no solo el debate entre el lector y bloggero sino que también entre los lectores. Los blogs son, por tanto, un medio democrático para difundir ideas, en el sentido que cualquier persona con acceso a un ordenador con Internet y unos conocimientos básicos puede establecer uno. Pero ahí está también su mayor peligro, cualquiera puede crear una identidad falsa y divulgar información falsa o contradictoria, confundiendo a los lectores.

En cualquier caso, para seguir el hilo argumental, deberíamos preguntarnos ahora sobre ¿quién se está dedicando a hacer estas labores para los grupos terroristas? En muchas ocasiones son individuos particulares que no tienen ninguna vinculación oficial a las organizaciones terroristas y que consideran que su contribución a la yihad puede ser participando en tareas propagandísticas. En el caso de Al Qaeda cuenta con la colaboración de estos voluntarios, pero además en 2005 crearon el Frente Mediático Islámico Global (FMIG), que está haciendo de Internet una especie de nuevo “cuartel general” para desarrollar “la guerra santa mediática”, ya que hasta entonces la organización solo se limitaba a predicar la yihad internacional<sup>25</sup>. El primer comunicado del FMIG fue el firmado por “Salaheddine II”, el autoproclamado “emir” del FMIG, que invita a capacitarse para formar “Sarayas (brigadas) del Jihad mediático con el fin de romper el poder sionista en los medios de comunicación y aterrorizar así a los enemigos”. En este texto se explica que el FMIG es “una nueva Al Qaeda de información islámica sobre Internet. Nuestro objetivo consiste en denunciar al enemigo sionista [...]. No tenemos límites geográficos. Todos los especialistas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están invitados a unirse a nosotros”<sup>26</sup>. De ahí que haya difundido más de 350 documentos, incluidos filmes y videos sobre las

---

24 TORRES Soriano, Manuel R. Información y conflictos bélicos en la era de Internet, En: Fernández Rodríguez, José Julio; Jordan, Javier & Sansó-Rubert, Daniel (ed.) *Seguridad y Defensa Hoy*. Madrid: Plaza & Valdés, 29/51, 2008, p. 260

25 GUNARATNA, Rohan. Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista. Barcelona: ServiDoc, 2003.

26 En: [www.univision.com](http://www.univision.com)

operaciones en Irak, Arabia Saudita, Afganistán y otros puntos del planeta donde operan los grupos yihadistas, gracias también a la labor de su empresa audiovisual, "Sahab Institute for Media Production". Incluso en la red podemos encontrar revistas electrónicas yihadistas y que se escriben en inglés, como Inspire e InFight. Simplemente, por este último detalle, nos indica que estas revistas no están dirigidas a un público islámico que usaría mayoritariamente el árabe sino directamente a un público occidental. Sus artículos se ilustran principalmente con material de agencias de prensa y suelen seleccionarse por su impacto psicológico: imágenes de blindados destruidos por artefactos explosivos o entierros de soldados de la OTAN son recurrentes en sus páginas. Precisamente el uso de material de prensa occidental podría indicar que la publicación está originada en simples simpatizantes islámicos más que por militantes directamente vinculados en las organizaciones combatientes.

Además, por ejemplo, periódicamente están organizando concursos "online" para rapsodas o recitadores de Corán y, desde de noviembre de 2007, los vídeos de atentados que ofrecen se pueden descargar a los teléfonos móviles<sup>27</sup>. Incluso en los últimos tiempos han puesto anuncios de empleo en Internet pidiendo partidarios que les ayuden en sus montajes de vídeo y sus comunicados en la web sobre los extremistas en Irak, en los territorios palestinos, en Chechenia y en otras zonas conflictivas donde los combatientes están activos<sup>28</sup>. Es más, están llegando a publicitar sus futuros ataques. Así, por ejemplo, en septiembre de 2006 Ayman al Zawahiri mencionó expresamente a Francia y, en conjunto, a los países que apoyaron la Resolución 1701 de Naciones Unidas sobre Líbano, como nuevo objetivo de la organización<sup>29</sup>. Lejos ha quedado ya la dependencia que ha tenido Al Qaeda de los canales de televisión árabes, como Al Jazeera, a quienes acudía cada vez que quería emitir en vídeo algún atentado, un secuestro o hacer públicas las declaraciones de sus líderes, ahora son ellos quienes controlan la difusión de mensajes y elaboran la estrategia propagandística de la organización.

### **Internet hace partícipes a otros actores en la difusión de los conflictos**

El papel de las nuevas tecnologías en el desenvolvimiento de los acontecimientos es crucial, por eso los distintos gobiernos están empleando sus web

27 El diario El País, 11 January of 2008.

28 En Ryhno Zeros Web, del 4 de march of 2005.

29 REINARES, Fernando. ¿En qué medida continúa Al Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas? **Real Instituto Elcano**, ARI, 2007.

para difundir su propia versión de cualquier acontecimiento, por no hablar del control que ejercen sobre la información que se divulga en los distintos medios de comunicación. No olvidemos que la guerra no es una actividad que se haya ubicado solamente en el espacio físico del campo de batalla, sino también en el ámbito “inmaterial” de la comunicación y las percepciones populares, ya que la información se ha convertido en un recurso crucial para lograr erosionar la moral de combate del enemigo, concienciar a la propia población sobre la necesidad de soportar el esfuerzo bélico, o simplemente tratar de asentar entre la ciudadanía un relato de la realidad que legitimase la propia posición<sup>30</sup>. El problema es que Internet permite evadir todas esas restricciones físicas y generar incluso un volumen superior de interacciones con una comunidad global que no necesita ni de una ubicación geográfica concreta, ni de un conocimiento físico entre ellos<sup>31</sup>. Por eso los gobiernos también se han lanzado a la red para establecer nuevas estrategias comunicativas, más aún que el ciberespacio ha multiplicado el número y la naturaleza de los actores que participaran en este proceso horizontal de comunicación, eliminando así la asimetría informativa existente. Téngase en cuenta que en cualquier conflicto el verdadero valor reside en la habilidad para generar las imágenes que alimentan a la opinión pública de millones de hogares.

Por tanto el papel de las nuevas tecnologías es crucial en la difusión de los acontecimientos bélicos. Tanto el uso de páginas web y portales por los gobiernos implicados para difundir información, como la publicación de fotografías de satélites civiles, el uso de la videoconferencia por la CNN y la fusión de video, audio y texto por parte de periódicos digitales y portales de medios de comunicación en la red, son cruciales para lograr erosionar la moral de combate del enemigo, concienciar a la propia población sobre la necesidad de soportar el esfuerzo bélico, o simplemente tratar de asentar entre la ciudadanía un relato de la realidad que legitimase la propia posición y contribuyese al logro de los objetivos planteados<sup>32</sup>. En el caso de la colisión aérea entre el avión de reconocimiento de la Armada estadounidense del tipo EP-3 y de un caza F-8 chino (1 de abril de 2001) es un buen ejemplo, para conocer el uso de los gobiernos de la red. En el momento del incidente la posición adoptada por cada uno de los gobiernos fue radicalmente distinta. Mientras que los chinos insistieron que el culpable era el avión norteamericano, el Pentágono mantuvo que la colisión había sido causada por el piloto

---

30 TORRES Soriano, 2008, *Op. cit.* p. 30.

31 *Ibid.* p. 37.

32 TORRES Soriano, Manuel. Guerras YouTube. El impacto de las nuevas tecnologías de la información en el tratamiento mediático de los conflictos armados. **Cuadernos de Estrategia**. Conflictos, Opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción. Ministerio de Defensa de España, 148: 131-157, agosto, 2010, p. 131.

chino. Lo curioso es que ambas partes pusieron rápidamente la información a disposición de la prensa. Es más, pocas horas después de la colisión, el Pentágono lanzaba una página monográfica sobre el incidente y los esfuerzos para liberar a los prisioneros ([www.defencelink.mil](http://www.defencelink.mil)), mientras que el mando estadounidense en el Pacífico hacía lo mismo ([www.pacom.mil](http://www.pacom.mil)) para ofrecer los comunicados de prensa y fotografías digitales en otros datos. Asimismo, se crearon enlaces a las informaciones y comunicados vinculados con el tema que aparecían en las páginas de los departamentos de Estado y de Defensa o de la Casa Blanca. A su vez, el gobierno de Beijing utilizó las páginas web gubernamentales para publicar comunicados de prensa y artículos mostrando su visión del incidente.

Otro ejemplo podemos encontrarlo en la guerra del Golfo, meses antes del conflicto las campañas de información y propaganda se concentraron en tres temas: el debate sobre la existencia o no de armas de destrucción masiva, la necesidad del recurso a la fuerza como consecuencia del incumplimiento de Irak de la resolución 1441 de Naciones Unidas, y evitar o mostrar el deterioro de la credibilidad del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. Pero una vez que se inició el conflicto bélico, se combinó la información veraz pero limitada. El problema esencial radicaba, fundamentalmente, en el hecho que determinados medios y gobiernos se lanzaron a una especie de “*cruzada virtual*” con la intención de controlar aún más y tomar la medida a los contenidos en la red, y de ahí, el concepto de “*guarded openness*” (apertura restringida). Por tal motivo, se autorizó a que los corresponsales de guerra de los principales medios de comunicación se incorporaran a las unidades militares; mientras que Sadam Hussein permitió una propaganda sin información, que consistía en que los principales corresponsales extranjeros difundiesen imágenes y noticias sobre los bombardeos aliados y sus víctimas civiles. No obstante, la guerra que pudieron presenciar los norteamericanos fue completamente diferente a la de los árabes o los occidentales. Hay que tener en cuenta que EE.UU. acordó un programa de cobertura informativa basado en asignar en torno a medio millar de periodistas en distintas unidades de combate para dar cuenta de lo que se estaba produciendo en el mismo terreno, pero siempre y cuando respetaran las normas establecidas por las autoridades militares norteamericanas. Así, la información que se difundía desde ese punto se encontraba condicionada por 19 reglas básicas que marcaban las pautas de juego, como eran: no informar sobre operaciones en curso, canceladas o futuras, o sobre los lugares concretos donde se registraban los hechos hasta que fuera autorizado expresamente, o no hablar de la efectividad del enemigo o de la información que se disponía sobre él, o no identificar a los prisioneros enemigos, o no referirse a aviones o barcos desaparecidos o bajas propias hasta que concluyese las operaciones de rescate y se hubiera establecidos el contacto con los familiares, etc.

Otro sería el conflicto de Kosovo, donde los actores gubernamentales emplearon Internet para difundir propaganda, demonizar a sus oponentes y solicitar apoyo para sus posiciones. La estrategia propagandística seguida por Milosevic fue idéntica a la que había practicado en las guerras balcánicas previas: el silencio informativo oficial y la difusión de la propaganda como información, pero en esta ocasión, además, expulsó a la mayoría de los corresponsales extranjeros, dejando así al país sin fuentes informativas independientes. Pero si esto no fuera suficiente para garantizar el tratamiento informativo deseado, el gobierno serbio recurrió por primera vez a la propaganda a través de Internet, por medio de la contratación de personas que se dedicaron a publicar decenas de sitios web y que bajo la aureola de independientes criticaron duramente los bombardeos de la OTAN y difundieron noticias, fotografías y vídeos, manipuladas, para mostrar al mundo los efectos devastadores que la intervención de la OTAN estaba ocasionando sobre la población civil. Para contrarrestar los efectos de esta campaña propagandística la OTAN practicó una estrategia de propaganda basada en la información veraz pero limitada, mediante la realización de *briefings* diarios y difusión de propaganda a través de la televisión por satélite y prensa. La información que facilitaba la Alianza Atlántica estaba dirigida a reforzar la legitimidad de la intervención militar, en ausencia de una legalidad internacional que la respaldara, persuadiendo a la opinión pública de los países aliados pero también a la de los países centroeuropeos, de la necesidad del uso de la fuerza para poner fin al genocidio que estaban practicando los serbios.

En otro orden cosas, la importancia que ha adquirido la comunicación ha sido tan grande que los ejércitos modernos suelen disponer de unidades con los medios suficientes para desarrollar, como acabamos de comprobar, operaciones psicológicas y de propaganda sobre el terreno. Por ejemplo, las Fuerzas Armadas estadounidenses cuentan con una unidad o regimiento de operaciones psicológicas, cuyo cuartel general está en Fort Bragg, Carolina del Norte: el "4th Psychological Action Group". Es el único grupo de operaciones psicológicas activo en los Estados Unidos y cuenta con mil doscientos efectivos militares, a los que se añaden varias decenas de analistas civiles de alta cualificación<sup>33</sup>. Además, los ejércitos suelen llevar a cabo campañas publicitarias entre sus tropas para advertirles de los peligros que conlleva transmitir información e imágenes a través de las redes sociales. Por ejemplo, el ejército israelí suspendió toda operación militar en la franja de Gaza después de que un soldado adelantase en su página de *Facebook*, que su unidad se estaba preparando para "limpiar"

---

33 PIZARROSO Quintero, Alejandro. Aspectos de propaganda de guerra en los conflictos armados más recientes. *Redes.com*, 5: 49/65, 2008, p. 52. Disponible en: <http://www.compoliticas.org/redes/pdf/redes5/4.pdf>

una localidad palestina<sup>34</sup>. La preocupación sobre cómo la información facilitada por sus propias tropas a través de las redes sociales puede comprometer la seguridad de las operaciones, y la de los propios efectivos, está llevando a los responsables militares israelíes a poner en marcha varias campañas de concienciación<sup>35</sup>.

Los medios de comunicación musulmanes también han venido a modificar el panorama audiovisual durante la última década, mejorando ostensiblemente la cantidad de operadores. Tal vez el hecho más importante haya sido la aparición de Al Jazeera, que desde 1996 ofrece una visión específicamente árabe de los acontecimientos globales, como contrapeso informativo a la cadena estadounidense CNN. Pero también Al Hurra, una red de televisiones que informa sobre los asuntos regionales e internacionales, cuya oficina central está ubicada en Springfield, cerca de Washington DC, dado que es una corporación financiada por el Congreso de Estados Unidos a través del Broadcasting Board of Governors (BBG). No olvidemos que la red de televisiones Al Hurra forma parte de la estrategia de diplomacia pública diseñada por el gobierno de George W. Bush, para intentar influir en la opinión pública árabe. Otro producto gestionado por BBG, Radio Sawa, ha tenido mucho más éxito que su homóloga televisiva, al utilizar una programación que combina las noticias y la música popular. No olvidemos que con anterioridad a la aparición de los medios de comunicación global, toda estrategia de comunicación en tiempos de guerra partía de la existencia de diferentes audiencias perfectamente diferenciadas. Así, lo normal es elaborar distintos mensajes con diferentes objetivos según se trate de la audiencia propia, la neutral o la del enemigo.

Los ciudadanos, como ya hemos hecho alusión, se han convertido en receptores y emisores de noticias. Los blogs se convirtieron en un espacio de discusión sobre la información relacionada con la guerra, ya que son un medio democrático para difundir ideas, en el sentido que cualquier persona con acceso a un ordenador con Internet y con conocimientos básicos puede establecer uno. Por ejemplo, durante la Guerra del Golfo un supuesto iraquí de Bagdad, bajo el pseudónimo "Salam Pax", se dedicó a contar el día a día de su vida en la ciudad. O el de un soldado estadounidense que se identificaba como Will, creó un blog, titulado "A minute Longer-A soldier's tale", en que relata las experiencias bélicas sin entrar en detalles como su localización o otros datos de

34 MANNES, Aaron. Hezbollah Spies via Facebook. **CounterterrorismBlog.com**, July, 2010. En: [http://counterterrorismblog.org/2010/07/cybersecurity\\_and\\_human\\_error.php](http://counterterrorismblog.org/2010/07/cybersecurity_and_human_error.php)

35 *Op. cit.*

este tipo. También cabe destacar la web de “Smash” (<http://www.ull.es/publicaciones/latina/www.lt.smash.us>), el pseudónimo de un soldado estadounidense que narraba a diario sus aventuras en el desierto iraquí. Entre los periodistas destacaba la página de un antiguo profesional del *New York Daily News* y de la agencia de noticias Associated Press, Chris Allbritton; su blog “Back to Irak” era un experimento en periodismo independiente que recibía unas 15.000 visitas diarias según su autor. No obstante, los weblogs no eran los únicos que daban información alternativa, algunas emisoras de radio también lo hicieron, como por ejemplo, radio clandestina (<http://www.clandestineradio.com/>). De esta forma, los corresponsales tradicionales se topaban con unos competidores peligrosos, ya que se trataba del periodista independiente que buscaba la noticia, que corría a verificarla y que desmentía las informaciones oficiales que llegaban del corresponsal de los grandes medios. Pero también la aparición de web fue decisiva para conocer lo que estaba sucediendo en el conflicto de Kosovo, además de ayudar a compensar y hacer frente a la propaganda serbia. Todo, indudablemente, llevó a que hackers rusos, yugoslavos, norteamericanos, llenaran páginas web de *graffitis* a favor y en contra de Milosevic o la OTAN. De esta manera durante este conflicto la red fue utilizada para poner en contacto a los que se encontraban dentro y fuera del país, abrir foros de discusión, facilitar información, difundir propaganda, etc. y gracias a ello surgieron, desde un lado y otro, un gran número de webs que aportaron una dinámica cambiante que permitía hablar con los enemigos sin la intervención de gobiernos ni de la propaganda.

Pero no solo blogs sino también las redes sociales están jugando un papel importante en la difusión de hechos y en la movilización de los cibernautas. Es cierto que normalmente se utilizan para enviar mensajes banales, pero no siempre es así, dada cuenta que los mensajes de estos “microblogs” pueden enviarse desde la web, desde un móvil vía SMS o, incluso, desde los sistemas de mensajería instantánea (en el caso de Twitter, Aol, GTalk, Mac, LiveJournal y Jabber), con una facilidad asombrosa. Una idea, casi un telegrama, que pasa de nuestra cabeza a la web, en un entorno en el que Internet y los dispositivos móviles cada vez tienen una relación más íntima. Tal es así que muchas de las imágenes que pudimos ver de la represión iraní contra los manifestantes que reclamaban una repetición de las últimas elecciones legislativas fueron difundidas a través de este tipo de mensajería. Pero también fueron empleados durante la convocatoria de las distintas movilizaciones que se celebraron en las distintas capitales del mundo en contra de la guerra del Golfo. Así, durante esta guerra la red jugó un papel crucial para difundir los mensajes antibélicos y movilizar a la población. Aunque también los grupos patrióticos como, por ejemplo, Pa-

triotas por la Defensa de América, Estudiantes por la Guerra o el portal "Give War a Chance" articularon páginas para apoyar la intervención de Irak. Pero no fueron los únicos, ya en España, por ejemplo, tanto el gobierno del PP como los distintos partidos utilizaron este medio para lanzar sus posiciones. De esta manera, mientras que los primeros informaban sobre su postura en el conflicto, los segundos argumentaban sus razones para oponerse. También los militares emplearon este medio para proporcionar datos sobre los resultados de las acciones armadas, el armamento utilizado y otras cuestiones. Las fuerzas policiales también recurrieron a la red para recolectar información sobre las diferentes organizaciones y sobre las movilizaciones previstas con la intención de prever posibles alteraciones del orden público. Las ONG se valieron de ellas para obtener fondos o voluntarios e informar a los cibernautas sobre sus puntos de vista sobre el conflicto.

Pero las redes también han jugado un papel vital en las revueltas protagonizadas en los países árabes. Por ejemplo, en Egipto y Túnez los activistas han empleado Facebook y Twitter, para organizar sus protestas a través de estas redes sociales. Aunque los grupos de la protesta no solo utilizaban las redes para la movilización, sino también para colgar videos y fotografías de todo lo que allí estaba sucediendo. Además, hay que señalar que gracias a la rápida comunicación a través de la red ha servido para que estas revueltas tengan una personalidad propia, como la espontaneidad y la ausencia clara de un liderazgo, un peligro que ha hecho tambalear las estructuras de regímenes dictatoriales en Medio Oriente. Estas movilizaciones se extendieron a otros países árabes: Jordania, Libia, Irán, Siria, Barein, Marruecos, Irak, Omán y Yemen e Israel, donde más de 300 mil personas convocadas a través de internet se manifestaron contra el gobierno. Algo parecido ha sucedido en las últimas revueltas vividas en el Reino Unido. De nuevo ha demostrado ser un medio efectivo para congregar a las masas, además de poner en evidencia y en aprietos a los gobiernos occidentales. En el caso británico miles de jóvenes se contactaron a través de las redes sociales para concentrarse en diversas ciudades del Reino Unido, donde protagonizaron disturbios en una protesta por la muerte de un joven a manos de la policía, que además sacó a la luz problemas sociales de desempleo y pobreza de los habitantes. El hecho se saldó con más de 2.000 detenidos y millonarias pérdidas. Es más, la preocupación del gobierno británico fue tal que se planteó medidas para bloquear este tipo de servicios.

El correo electrónico fue otra herramienta de comunicación alternativa. Una encuesta de 2004 detectó que el 95% de los soldados estadounidenses en Irak utilizaba el correo electrónico y que dos tercios lo utilizaban tres veces a la

semana<sup>36</sup>. Su empleo no solo se ha limitado a incrementar y acelerar el flujo de información entre los soldados y sus círculos familiares, sino que se convirtieron en una fuente fundamental para conformar la percepción popular sobre el desarrollo del conflicto. Así, por ejemplo, algunas de las informaciones que más han dañado la imagen de EE.UU. y sus aliados en el conflicto iraquí, fueron originadas por materiales elaborados y difundidos por los propios soldados, como las tristemente famosas fotografías de torturas a los prisioneros iraquíes de la prisión de Abu Graib u otras imágenes similares<sup>37</sup>.

## Conclusiones

El éxito de Internet en los medios de comunicación reside en la renovación permanente y actualizada de los contenidos y la facilidad de acceso a la información. Pero también hay que tener en consideración que en la red hay mucha información, pero no toda es de fiar, y eso supone una ventaja para los medios editados en papel. Por lo tanto, se puede decir que de momento Internet es solo una herramienta, eso sí útil, pero al fin y a cabo una herramienta. Aunque también hay que reconocer que ha venido a transformar a los medios y la manera de trabajar de sus profesionales, porque no se puede negar, por ejemplo, que está cambiando tanto la relación con las fuentes como con los lectores. Actualmente el periodista no se conforma con contar lo que pasa en la sociedad e interpretarlo, sino que gestiona conocimiento y dispone de herramientas para una mayor mediación y capacidad de interactuar con todos los actores.

En cuanto a los grupos terroristas, el ciberespacio ha supuesto toda una revolución. La red les ha permitido convertirse en una organización deslocalizada que aprovecha los elementos que les ofrece Internet para comunicarse, financiarse, coordinarse, actuar, reclutar, entrenar, difundir su propaganda, etc. Y todo porque el ciberespacio es un lugar ideal para sus actividades, porque ofrece: fácil acceso, poca o ninguna regulación ni control gubernamental, un público potencialmente enorme, difusión en todo el mundo, anonimato de las comunicaciones, rápido flujo de información, de bajo costo de desarrollo y mantenimiento de una presencia en la web, un medio ambiente (o la capacidad de combinar texto, gráficos, audio y video) que permite a los usuarios descargar películas, canciones, libros, carteles, etc. y, por último, la capacidad de cobertura en la forma tradicional

---

36 RICKS, T. E. Fiasco. The American Military Adventure in Iraq. New York: The Penguin Press, 2006, p. 306.

37 TORRES Soriano, Manuel. R y García Marín, Javier. Conflictos bélicos y gestión de la información: Una revisión tras la guerra de Irak. **Confines**, 5/10: 11/23, agosto-diciembre, 2009b, p. 20.

de los medios de comunicación<sup>38</sup>. Además, no necesitan de grandes medios, solamente un ordenador y una persona con suficientes conocimientos informáticos.

Los gobiernos encuentran en la red un nuevo espacio que es necesario intentar controlar y actuar, dada la importancia que hoy en día ha adquirido la información y comunicación en los conflictos armados o en la preparación de ellos. Todo esto les ha llevado a crear sus propias unidades de comunicación, que no solo se dedican a transmitir la información que quieren sobre un determinado hecho, sino que también tiene como función arremeter y atacar los medios del contrario. Todo para levantar el ánimo de sus tropas y legitimar ante la opinión pública la necesidad de intervención, o bien para desalentar al enemigo. Pero gracias a Internet el control de la información no parece posible, esto ha hecho que aparezcan nuevos actores en la transmisión de los conflictos que prácticamente permiten transmitir a tiempo real sin censuras ni barreras. Así, el resto de los actores han encontrado en Internet una red gigantesca, en la que no manda nadie y donde cualquiera puede convertirse en servidor de información y no solo en consumidor pasivo. De tal manera que la pugna informativa ya no está protagonizada de manera exclusiva por las partes implicadas, sino por cualquier sujeto que pueda contribuir a la batalla informativa. Normalmente estos intervinientes espontáneos suelen intentar reforzar la postura de uno de los contendientes, reforzando con sus informaciones sus posturas. Por tanto, los medios de comunicación han dejado de ser percibidos por los contendientes, como las principales “puerta de entrada” de la opinión pública. Más cuando algunos episodios informativos tienen su origen exclusivamente en la red. El problema es que en la red existe una sobreabundancia informativa, y no siempre toda goza de cierta veracidad.

## Bibliografía

ADAMS, James. La próxima guerra mundial. Los ordenadores son las armas y el frente está en todas partes. Buenos Aires, Granika, 1999.

ADELL, Jordi. La Internet: Posibilidades y limitaciones. En: Jornada: La Comunidad Valenciana ante la Nueva Sociedad de la Información: Ciencia, tecnología y empresas. Valencia, diciembre, 1994.

---

38 WEIMANN, Gabriel y FELLOW, Senior. Terror on the Internet: The new arena, The new challenges. En: United States Institute of Peace, 2004. Disponible en: [http://www.usip.org:80/fellows/reports/2004/0513\\_weimann.html](http://www.usip.org:80/fellows/reports/2004/0513_weimann.html); ALDRICH, Richard. *Cyberterrorism and computer crimes: issues surrounding the establishment of an international legal regime*. Colorado: USAF, Institute for National Security Studies, 2000; O'NEILL, Bard. *Insurgency and Terrorism. Inside modern revolutionary warfare*. Washington: Brassay's, 1990.

- ALDRICH, Richard. *Cyberterrorism and computer crimes: issues surrounding the establishment of an international legal regime*. Colorado: USAF, Institute for National Security Studies, 2000.
- AMIRAH Fernández, Haizam. ¿Tiene Al Qaeda una estrategia global? **Real Instituto Elcano**, ARI (74), 2004. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/484/ARI-74-2004-E.pdf>
- ARQUILLA, J. y RONFELDT, D. *Networks and netwars: The future of terror, crime and militancy*. Santa Monica: Rand, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza, 1997.
- CEREZO, J. M<sup>a</sup> y ZAFRA, J. M. *El impacto de Internet en la prensa*. Cuadernos, Sociedad de la Información. Madrid: Fundación Auna, 2003.
- CORMAN, Steven R.; HESS, Aaron & JUSTUS, Z. S. *Credibility in the Global War on Terrorism: Strategic Principles and Research Agenda*. En: **Consortium for Strategic Communication** - Arizona State University, Report #0603, 2006. En: <http://www.comops.org/article/117.pdf>
- DI JUSTO, Patrick. *How Al-Qaeda site was hijacked*. En: *Wired News* 10, 2002. Disponible en: [www.wired.com/news/culture/0.1284.54455.00.html](http://www.wired.com/news/culture/0.1284.54455.00.html)
- DÍAZ Noci, Javier. ¿Hacia dónde va el periodismo en Internet? En: **Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación** (1): 77/100, 2001.
- GUNARATNA, Rohan. *Al Qaeda. Viaje al interior del terrorismo islamista*. Barcelona: ServiDoc, 2003.
- HOFFMAN, B. *Inside Terrorism*. Colombia: University Press, 1999.
- HOFFMAN, B. *Combating Al Qaeda and the Militant Islamic Threat*. Santa Monica: Rand, 2006.
- JORDÁN, Javier. *El terrorismo en la sociedad de la información. El caso del Al Qaeda*. **El profesional de la información**, 11 (4): 297-305, 2002.
- KAHLER, Miles. *Collective action and clandestine Networks: The case of al Qaeda*. San Diego: University of California, 2006.
- LUNGU, Ángeles M<sup>a</sup>. *Guerra.com. El Internet y las operaciones sociológicas*. **Military Review** 5: 18-23, septiembre-octubre, 2002.
- LUZÓN Fernández, Virginia. *La irrupción de Internet en las rutinas productivas de los informativos diarios televisivos. El caso TV3, Televisió de Catalunya*. Bellaterra: Universidad Autònoma de Barcelona, 2001.

- MANNES, Aaron. Hezbollah Spies via Facebook. **CounterterrorismBlog.com**, July, 2010. En: [http://counterterrorismblog.org/2010/07/cybersecurity\\_and\\_human\\_error.php](http://counterterrorismblog.org/2010/07/cybersecurity_and_human_error.php)
- MARRET, Jean Luc. Terrorisme: les stratégies de communications. Paris: Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense, 2003.
- MASIP, Pere. Rutinas periodísticas e Internet en la información diaria. **Noves Competències Professionals**, 6: 561-575, 2005.
- MERLOS García, M. Alfonso. Internet como instrumento de la yihad. **Araucaria** 8 (016), diciembre, 2006a.
- MERLOS García, M. Alfonso. La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M. En: Actas del XIX Congreso Internacional de Comunicación, 113/126, 2006b.
- NICHIPORU, B. y BUILDER, C. H. Societal implications. En: ARQUILLA, J. y RONDEFT, D. (ed.) In Athena's camp. Preparing conflict in the information age. Santa Monica: Rand, 1997.
- O'NEILL, Bard. *Insurgency and Terrorism. Inside modern revolutionary warfare*. Washington: Brassay's, 1990.
- PIZARROSO Quintero, Alejandro. Aspectos de propaganda de guerra en los conflictos armados más recientes. **Redes.com**, 5: 49/65, 2008. Disponible en: <http://www.compoliticas.org/redes/pdf/redes5/4.pdf>
- RANSTOR, Magnus. Al Qaeda en el ciberespacio: desafíos del terrorismo en la era de la información. En: REINARES, Fernando y ELORZA, Antonio (eds.): El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M. Madrid: Temas de Hoy, 2004.
- REDONDO, Myriam. Del corresponsal al reportero exterior: Internet y la nueva tecnología del periodista internacional. **Globalsociedad**, 3, junio/julio, 2007. Disponible en: <http://www.globalaffairs.es/Noticia-145.html>
- REINARES, Fernando. ¿En qué medida continúa Al Qaeda suponiendo una amenaza para las sociedades europeas? **Real Instituto Elcano**, ARI, 2007.
- RICKS, T. E. The Gamble. General Petraeus and the American Military Advernture in Iraq, 2006-2008. New York: The Penguin Press, 2009.
- RICKS, T. E. Fiasco. The American Military Adventure in Iraq. New York: The Penguin Press, 2006.
- SÁDABA Rodríguez, Igor y ROIG Domínguez, Gustavo. Internet: Nuevos escenarios, nuevos sujetos, nuevos conflictos. **Nodo50**, 2004. Disponible en: <http://www.uned.es/ntedu/asignatu/5-Nodo50.htm>

- SÁNCHEZ Medero, G. 21<sup>st</sup> Century to two new challenges: Cyberwar and Cyberterrorism. **Nómadas. Mediterranean Perspectives**, 1: 665/681, marzo, 2009a.
- SÁNCHEZ Medero, Gema. Ciberterrorismo: La guerra del siglo XXI. **El Viejo Topo**, 242: 15/24, marzo, 2008.
- SÁNCHEZ Medero, Gema. Internet: Una herramienta para las guerras en el siglo XXI. **Revista Política y Estrategia**, 114: 63/104 julio-diciembre, 2009b.
- SCHILLER, Herbert I. El dominio de las redes electrónicas mundiales. **Le Monde Diplomatique**, agosto/septiembre, 1998.
- TIMOTHY, T. L. Al Qaeda and the Internet: The Danger of Cyberplanning. **Parameters**, Spring, 2003.
- TORRES Soriano, Manuel. Violencia y acción comunicativa en el terrorismo de Al Qaeda. **Política y Estrategia**, 96, octubre-diciembre, 2004a.
- TORRES Soriano, Manuel R. Violencia y acción comunicativa en el terrorismo de Al Qaeda. En *Política y Estrategia*, 96: 83/93, octubre-diciembre, 2004b.
- TORRES Soriano, Manuel R. Información y conflictos bélicos en la era de Internet, En: Fernández Rodríguez, José Julio; Jordan, Javier & Sansó-Rubert, Daniel (ed.) *Seguridad y Defensa Hoy*. Madrid: Plaza & Valdés, 29/51, 2008.
- TORRES Soriano, Manuel. Terrorismo yihadista y nuevos usos de Internet: La distribución de propaganda. **ARI**, 110, 2009a.
- TORRES Soriano, Manuel, R. y García Marín, Javier. Conflictos bélicos y gestión de la información: Una revisión tras la guerra de Irak. **Confines**, 5/10: 11/23, agosto-diciembre, 2009b.
- TORRES Soriano, Manuel. Guerras YouTube. El impacto de las nuevas tecnologías de la información en el tratamiento mediático de los conflictos armados. **Cuadernos de Estrategia**. Conflictos, Opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción. Ministerio de Defensa, 148: 131-157, agosto, 2010.
- TUCHO Fernández, Fernando. La construcción de los conflictos armados. **Comunicar**, 021: 141-146, 2003.
- WEIMANN, Gabriel y FELLOW, Senior. Terror on the Internet: The new arena, The new challenges. En: United States Institute of Peace, 2004. Disponible en: [http://www.usip.org:80/fellows/reports/2004/0513\\_weimann.html](http://www.usip.org:80/fellows/reports/2004/0513_weimann.html)

---

## LA MANIPULACIÓN POLÍTICA DE LA INTERNACIONAL COMUNISTA<sup>∞</sup>

FRANCISCO JAVIER RUIZ DURÁN\*

### RESUMEN

*En este artículo, desarrollado a partir de la tesis doctoral titulada El humanismo socialista de Erich Fromm. Cuius regio eius religio, que defenderé próximamente en la Universidad de Extremadura, mostraremos cómo Willi Münzenberg, principal organizador de la propaganda de la Komintern, orientó sutilmente a los intelectuales –hasta un nivel desconocido hasta entonces– hacia la esfera comunista. El deseo de una utopía que superase los viejos valores fue el arma que le daría su control. La solidaridad, los deseos de paz y la oposición franca a la guerra y al fascismo fueron utilizados para que seguidores y colaboradores trabajasen en aras de los intereses de la Unión Soviética.*

**Palabras clave:** Komintern, Política Cultural, Antifascismo, Frente Popular y Ayuda Internacional Obrera.

### THE POLITICAL MANIPULATION OF THE INTERNATIONAL COMMUNIST MOVEMENT

#### ABSTRACT

*This article is based on a doctoral thesis entitled Erich Fromm's socialist humanism. Cuius regio eius religio. It shows how Willi Münzenberg pushed the intellectuals into the communist ideology, as it was never done before. It was motivated by the search of an Utopia that aiming to overcome the old values will allow to get the control over them..The Soviet Union manipulated the sense of solidarity, peace and a solid opposition to war and fascism in order to incorporate supporters and collaborators into its political aims.*

**Key words:** Komintern, Cultural Policy, Antifascism, Popular Front and International Labor Help.

---

\* Profesor Ayudante Doctor en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada y Director del Máster de Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad de Granada. Doctor Europeo en Derecho Público por la Universidad de Bolonia. pacobadajoz@hotmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 150611  
Fecha de aceptación: 251011

## **La propaganda como diplomacia cultural**

En 1919 Lenin creó la Internacional Comunista para el desarrollo de operaciones clandestinas de propaganda fuera de la Unión Soviética. Para ello consagró en el poder a uno de los camaradas que le escoltaron a la estación de Zurich para coger el tren hacia la revolución: Willi Münzenberg, al que había conocido en 1914 por mediación de Trotsky. Lenin quedó admirado por su especial talento para crear redes clandestinas, sistemas de transmisiones, falsificaciones, blanqueo de dinero y paso ilegal de personas por cualquier frontera.

Se lo presentó para formar equipo a Radek, el protegido del creador del Estado policial bajo el trabajo de la Checa, NKVD o KGB, el conde Félix Dzerzhinski.

La Internacional Comunista –Komintern– fundada durante su primer Congreso de 1919 en Moscú, sería el medio por el cual la joven Revolución intentaría acaparar todo el espectro ideológico de izquierda en el mundo, y en especial, a una Alemania cuyo poder industrial podría minimizar el atraso soviético. Para dicho fin, Münzenberg comenzó a desarrollar un nuevo y extraordinario sistema de espionaje basándose en dos premisas fundamentales: la manipulación de los intelectuales y las operaciones secretas de propaganda. Con ellas dirigió a la sociedad occidental a un terreno donde se concebía la nueva Revolución Soviética como un hito que podría ser alabado desde cualquier posición progresista y, por su esencia humanística, solo podría ser criticado desde las tribunas de la reacción.

Era el nacimiento de las redes de la opinión pública mediante el uso de la propaganda, la radio, el cine, la prensa, los libros, el teatro, las revistas, etc. Para ello congregó el favor de los líderes de la opinión: profesores, escritores, actores, sacerdotes, humanistas, científicos o empresarios. Redes que se extendieron indistintamente por Berlín, París, Londres, Nueva York, Hollywood, Holanda o los países escandinavos.

Su misión era agrupar y educar a los intelectuales en la senda de la cultura de adversarios, en especial, en su lugar de formación, las universidades: el Trinity College, Cambridge, la Ivy League o La École Normale Supérieure.

Todo este conglomerado culminaba con su propia personalidad, “Arthur Koestler, que lo conocía bien, decía que era “un orador” feroz, demagógico e irresistible. Su voz resonaba por los techos de los salones de la República de

Weimar. Entusiasmaba a las multitudes. Tenía el don incendiario... de su persona emanaba tal autoridad que he visto a ministros socialistas, a banqueros veteranos y a duques austriacos comportarse como colegiales en su presencia”<sup>1</sup>.

Desde su cargo de diputado en el Reichstag, mientras era admirado por el propio Goebbels, Münzenberg desarrolló una nueva organización que durante mucho tiempo fue contemplada como una mera institución humanitaria, el Socorro Rojo Internacional. Pero amén de sus acciones humanitarias mediante eventos culturales, recaudación de fondos para los perseguidos o reparto de comida para los obreros en huelga, también organizaba juicios paralelos a los oficiales, congresos politizados de intelectuales, festivales, cartas y manifiestos públicos ratificados por celebridades cuya aura moral les hacía irresistibles.

Su consorcio duró unos quince años, desde el periodo de hambruna en el Volga, pasando por el caso Sacco-Vanzetti y, finalmente, uno de los mejores periodos antes de su declive: la guerra civil española. Movilizó a la intelectualidad occidental utilizando los mejores principios morales, como si fueran propios, el atractivo de la vida bohemia, la tolerancia hacia la homosexualidad de alguno de ellos, la lucha por los derechos de la población negra, para suscribirlos a las verdaderas necesidades soviéticas, aunque todo ello era perseguido dentro de sus fronteras. Era en los diversos grupos y comités donde a los intelectuales se les asociaba a una serie de redes finamente controladas y bajo la invisible supervisión de agentes que se les adjudicaban para asegurar su inocencia.

Así intelectuales como Anthony Blunt, Romain Rolland, Henri Barbusse, Lincoln Steffens o Heinrich Mann, terminaron obedeciendo sin saberlo, a “los hombres de Münzenberg” como, Ernest Hemingway, John Dos Passos, Lillian Hellman, Georg Grosz, Edwin Piscator, André Malraux, André Gide, Bertold Brecht, Dorothy Parker, Kim Philby y Guy Burgess.

Si era necesario, como así ocurrió, la Komintern les asignaba, sin su conocimiento, hasta las esposas –las Damas del Kremlin– que se encargarían de dirigirlos desde la más íntima confianza, como le ocurrió a Romain Rolland, Donald Orden, Paul Eluard, Ferdinand Leger, Louis Aragón o Felix Frankfurter.

---

1 KOCH, S. El fin de la inocencia. Barcelona, Tusquets, 1997. p. 27.

“Sin duda, todo el aparato cultural e intelectual del estalinismo “idealista” fuera de Rusia y gran parte de su *apparat* secreto operaban en el seno de un sistema que Münzenberg había puesto en funcionamiento”<sup>2</sup>.

Todos aquellos bienintencionados que ayudaban a estas organizaciones por su fe en el nuevo humanismo socialista y radical, no podían saber que serían manipulados por las órdenes de Stalin, el propio Münzenberg los bautizaría como “el club de los inocentes”. Pero “el término “inocencia” también implica una motivación. Me refiero a la necesidad del bien en sentido bíblico. El ansia de una justificación moral para la propia vida es una de las necesidades más profundas, una de las fuerzas más poderosas e intrínsecamente humanas que existen. En sus “clubes de inocentes”, Münzenberg proporcionó a dos generaciones de izquierdistas lo que podríamos denominar el foro del bien. Acaso más que nadie de su tiempo, desarrolló lo que podría considerarse la principal ilusión moral del siglo XX: la noción de que esta época, el principal escenario de la vida moral, el verdadero reino del bien y del mal, era la política... los temas políticos manipulados por Münzenberg llegaron a servir a muchos como un sustituto de la fe religiosa. Ofrecía a todos sin excepción un papel en la búsqueda de la justicia. Al definir la culpabilidad, proponía inocencia a sus seguidores. Y millones lo aceptaron”<sup>3\*</sup>.

### **El trust de Münzenberg y la revolución**

En 1921 sobrevino el desastre a la Unión Soviética, tuvo lugar la mayor hambruna que recuerda la historia moderna europea: las secuelas de la guerra civil, los desastres de la colectivización agrícola y una sequía prolongada produjeron más de dos millones de muertos. “El 26 de junio de 1921 Pravda publicó que veinticinco millones de personas estaban sufriendo hambrunas”<sup>4\*</sup>. La revolución, en las palabras de quien sería el maestro del realismo soviético, Máximo Gorki, pidió ayuda al mundo: “son días tristes en la tierra de Tolstoi, Dostoievski, Mendeléyev, Paulov, Mussorgski, Glínka y otros hombres mundialmente famosos; y me aventuro a creer que los cultos pueblos de Europa y América entenderán la tragedia del pueblo ruso y rápidamente acudirán en su ayuda con pan y medicamentos”<sup>5</sup>.

---

2 Ibid. p. 33.

3 Ibid. \*Para profundizar en el papel de los intelectuales en la propaganda a favor de la Unión Soviética se recomiendan, por ser las obras más actualizadas, Winock, M. El siglo de los intelectuales. Barcelona, 2010 y Judt, T. Sobre el olvidado siglo XX, Madrid, 2008.

4 GROSS, B. Willi Münzenberg. Vitoria-Gasteiz, 2007. p. 163. \*La obra más importante sobre Münzenberg es la escrita por su esposa, Gross, B. Willi Münzenberg. Vitoria-Gasteiz, 2007. También es recomendable por su importancia en la época la obra de la hermana de Babette Gross, Buber-Neuman, M. Historia del Komintern. Barcelona, Picazo, 1975.

5 Ibid. p. 164.

“Por eso, el 2 de agosto de 1921 Lenin hizo el siguiente llamamiento a los obreros del mundo: En algunas provincias de Rusia reina una hambruna tan grave como la de 1891. Es la terrible consecuencia del retraso de Rusia y los siete años de guerra, primero la imperialista, luego la civil, en la que los terratenientes y los capitalistas de todos los países han involucrado a obreros y campesinos. Se necesita ayuda urgente. La República Soviética de los obreros y campesinos espera la ayuda de los obreros, de los trabajadores de la industria... Ellos entenderán o sentirán, con el instinto del obrero y del explotado, que es necesario ayudar a la República Soviética por ser el primer país al que se le dio la gratificante pero dura tarea de abolir el capitalismo. Por el contrario, capitalistas de todo el mundo quieren vengarse de la República Soviética. Están preparando nuevos planes de intervenciones y conspiraciones contrarrevolucionarias. Estamos convencidos de que los obreros y los pequeños campesinos, que viven de su propio trabajo, acudirán con energía y autosacrificio en nuestra ayuda”<sup>6</sup>.

El que había sido el granero de Europa ahora era un cuadro de horror, muerte y tifus. El propio Lenin confesó: “apenas nos sostenemos”<sup>7</sup>, y tomó una decisión, a regañadientes, que cambiaría la historia; permitió que se hicieran llamamientos para la petición de ayuda humanitaria que requería Gorki. Fue Münzenberg quien organizó las manifestaciones, los llamamientos, la creación de embarcaciones de pesca, la distribución de los cargamentos que llegaban a Petrogrado y dirección de la ayuda internacional: a través de la Komintern se creó el Comité Ruso de Ayuda contra el Hambre presidido por Gorki; Estados Unidos por mediación de la Administración de Ayuda Americana bajo la dirección de Herbert Hoover llegó a alimentar a más de diez millones de soviéticos al día; Europa concentró sus esfuerzos en otro programa humanitario dirigido por el noruego Fridtjof Cansen. Sin olvidar que los sindicatos y las organizaciones obreras, de todo signo político, se volcaron para la ayuda del pueblo ruso. Bajo el amparo de Lenin, el joven Münzenberg llamó a la II y III Internacional, a la Federación Internacional de Sindicatos para una conferencia, que posteriormente nutriría su futura organización de la Ayuda Internacional Obrera (IAH). E invitó a un gran número de artistas, escritores, científicos y políticos como: “Käthe Kollwitz, Albert Einstein, Arthur Holitscher, Maximilian Harden, Heinrich Vogeler, Alexander Moissi, George Grosz, Leonhard Frank, Martin Andersen-Nexö, G. B. Shaw, Anatole France, Henri Barbusse, August Forel y Henriette Roland-Holst”<sup>8</sup>. Fueron puestos en manos de Max Barthel, el responsable de propaganda que trabajaba para

---

6 *Ibíd.* p. 165.

7 KOCH, S. *op. cit.* p. 44.

8 GROSS, B. *op. cit.* p. 169.

Willi Münzenberg, que les llevaría para observar directamente los estragos de la hambruna en el Volga.

Esta fue la época en la que Lenin promulgó su nueva política económica (NEP), con el fin de reconstruir el país: industria, comercio, agricultura, materiales, herramientas, dinero y hombres con experiencia para la dirección. No tenían ni un simple sistema de contabilidad.

Tal fue el éxito de los llamamientos que comenzó una faceta en la cúpula soviética que llegaría a su cenit con la llegada de Stalin. Por una parte, Lenin ordenó que la ayuda internacional, que él mismo creyó que solo llegaría a través de los proletarios del mundo, debía ser minimizada ante la opinión pública rusa, por otra parte, todos los intelectuales rusos que formaron parte del Comité Ruso, al cometer el delito de no ser bolcheviques y haber participado en un programa tan exitoso, fueron condenados a muerte. Y, finalmente, alrededor de cien mil rusos que habían participado con las asociaciones extranjeras fueron al Gulag. La joven revolución no podía permitirse una oposición con esa talla moral, como tampoco reconocer que la burguesía les auxilió, independientemente de la lucha de clases.

Pero la red de ayuda humanitaria, una vez controlada la hambruna, no sería desmantelada. En 1922 creó la compañía Aufbau, Industrie & Handelsgesellschaft en Berlín, para comprar las licencias de películas alemanas con el fin de exponerlas en Rusia. Más tarde sería en Rusia el centro de su industria cinematográfica al que se unirían directores alemanes como Edwin Piscator, Karl Junghanns y Hans Richter, crearía un préstamo obrero internacional, también en Berlín, y así se comenzó a dotarla, como un verdadero consorcio empresarial, de productoras de cine, artes gráficas, compañías de teatro, revistas y prensa; había demostrado con creces su valía para dirigir a la opinión pública de forma invisible. No tardó en implantarse en Berlín, Nueva York, París, Londres, Japón, Shangai, Nueva Delhi o Hollywood. “La primera película de Prometheus Films, que fue El acorazado Potemkin de Eisenstein, con música de Edmund Meisel, el compositor que trabajaba para Münzenberg”<sup>9</sup>.

Poco después del IV Congreso Mundial de la Komintern, de 1923, el propio Münzenberg dejó meridianamente clara la función de la IAH: “Existimos básicamente para hacer propaganda de la Rusia soviética a gran escala. En países donde la lucha política revolucionaria tiene menos importancia, como Estados

---

9 KOCH, S. *op. cit.* p. 47.

Unidos, nuestros comités de la IAH tendrán que hacerse cargo temporalmente de establecer el Partido Comunista... no es posible establecer centros de propaganda de la IAH en cualquier sitio del mundo. No conozco ninguna otra organización obrera internacional cuyas complicadas y variadas tareas vayan de la política, la intervención parlamentaria, la persuasión para ganarse a los círculos burgueses, el establecimiento de comités, la organización de ayuda infantil y el trabajo cinematográfico hasta el comercio de arenques, cerillas y parafina, pasando por la propaganda para el préstamo obrero y el establecimiento de una organización pionera en la organización de este trabajo sistemático para el futuro... Saben que la Internacional Comunista, desde que se ha convencido de que la Revolución se ha relantizado, está buscando una base más amplia en forma de frente unido. Aquí es donde la IAH puede dar un paso al margen de los partidos políticos.

“Es importante introducirse en la otra prensa, la prensa de los sindicatos, la prensa de la burguesía... debemos intensificar nuestros esfuerzos para cautivar a los intelectuales que simpatizan con Rusia. Se ha establecido una Comisión formada entre otros por Fimmen, Peus, Aussem, Frey y Paquet. Se debe continuar promoviendo actividades culturales”<sup>10</sup>.

Una de las cláusulas del Tratado de Versalles era el pago de las reparaciones de guerra por parte de Alemania: madera y carbón principalmente; pero en 1923 Alemania no pudo hacerse cargo de la deuda, en los plazos fijados, y los ejércitos franco-belgas ocuparon la cuenca del Ruhr. Pronto comenzaron las huelgas, las protestas y la declaración oficial del Gobierno de resistir pasivamente que culminaría en la huelga general del 27 de septiembre de 1923: la fragilidad de la economía germana terminaría en una inflación escandalosa, que solo pudo ser frenada con la creación del Retenbank y la introducción de una nueva moneda –Retenmark–.

Era algo más que el momento para devolver la ayuda de la hambruna de 1921, era la oportunidad idónea para los intereses soviéticos de atraerse, por fin, a la industrializada Alemania a su órbita, el sueño de Lenin y Trotsky, la IAH comenzó a trabajar: ora un envío de harina ora un discurso de propaganda.

La tensión comenzó a dispararse, comenzaron las luchas y los asesinatos políticos, el Partido Comunista alemán configuró su propio servicio de protección para sus mítines. Por su parte el Gobierno dio poderes extraordinarios al ministro de Defensa para romper esas organizaciones paramilitares, si bien es cierto que

---

10 GROSS, B. *op. cit.* p. 193.

los antiguos combatientes se organizaban en los temibles Freikorps. La lucha se estaba preparando. Los rusos habían enviado incluso expertos militares, al mando del oficial de inteligencia Walter G. Krivitsky, en previsión de un levantamiento armado.

La situación era tremendamente complicada: el Gobierno acusaba públicamente a la IAH de bolchevizar la situación, la policía encontraba armas en los transportes que llegaban a Sajonia, la Komintern seguía discutiendo sobre si era el momento oportuno para lanzar la revolución. Entretanto Münzenberg organizaba también tanto las negociaciones para el suministro de maquinaria a Rusia con el Gobierno de Sajonia, como la ayuda a Japón, tras el terremoto de 1923, pese a que las autoridades niponas negaban su entrada por la propaganda que de ella se hacía. Y como colofón, la dirección del Partido Comunista alemán indicó a sus cuadros participar en la formación de los gobiernos de Sajonia y Turingia solo diez días antes del envío, por parte del Gobierno de Alemania, de la Reichswehr para deponer el gobierno de Sajonia. Esta intervención sería el detonante del alzamiento contra los cuarteles de policía en Hamburgo, y su fracaso supuso la ilegalización de todas las organizaciones comunistas en Alemania el 23 de noviembre de 1923.

En contra de todo lo que se pueda pensar, la persecución del Gobierno contra las organizaciones comunistas por sus acciones armadas no afectarían a la IAH: era solo una organización de ayuda que repartía comida en 246 ciudades a los obreros que tras la inflación no tenían nada para comer. Se estima que en Berlín daban 7.000 comidas diarias. El éxito les ampliaría el radio de acción en Bélgica, Francia, Austria o Gran Bretaña. Era “la tercera columna de la política comunista... el verdadero instrumento diplomático de Moscú, que revuelve las aguas y confunde los espíritus, que recolecta dinero bajo el disfraz de la caridad y recluta inocentes y ciegos partidarios, sobre todo entre las clases medias, en un esfuerzo por alisar el camino a los quiméricos planes de una Revolución Mundial”<sup>11</sup>.

En 1924 a la par que Münzenberg fue elegido en Francfort como diputado –cargo que ostentaría hasta el fin de la república de Weimar– perdió su mayor apoyo en la Unión Soviética: Lenin había muerto. La lucha por su sucesión había comenzado, la Komintern recibió la orden de desacreditar a Trotsky, Stalin llegaría al poder con su alianza con Zinoviev y Kamenev.

---

11 Ibíd. p. 208.

Münzenberg seguía trabajando a pesar de la prohibición del gobierno alemán y de las disputas por la sucesión de Lenin. El abogado Felix Halle le puso a su disposición, algo más que su vieja editorial Neue Deutsche Verlag. Era la primera piedra del consorcio de Münzenberg, con sacrificio y negociaciones consiguió levantar la editorial para convertirla en un periódico ilustrado y apolítico, dada las prohibiciones, que finalmente se denominó Arbeiter-Illustrierte Zeitung (AIZ). Poco después compraría el *Die Welt am Abend* con permiso de la Komintern, un rotundo éxito, el periódico vespertino pronto alcanzó una tirada de cien mil ejemplares diarios, y el Partido ordenó colocar al frente a un hombre de confianza: Otto Heller. Este presionaría a Münzenberg para seguir la expansión editorial y pronto llegaría la creación de la compañía Wilhelmstadt GMBH para la publicación de un periódico matutino: *Berlin am Morgen*, no sin dificultades legales.

También hubo sugerencias como la del artista Otto Angel para la creación de un periódico satírico, que Münzenberg convirtió en una plataforma inigualable: *Der Eulenspiegel*, con una calidad editorial medio-baja, atrajo de nuevo la participación de los artistas que habían colaborado en las viejas campañas de ayuda de la IAH. Fomentó la asociación de fotógrafos obreros: Arbeiterphotograph, por la que sentía predilección, creó un periódico ilustrado de carácter femenino: *Der Weg Der Frau* y finalmente fundó el *Neue Montagszeitung*, su último periódico en Alemania, antes de la subida al poder de Hitler.

Del consorcio no solo salió propaganda y un negocio rentable, también surgieron cooperativas para el consumo, la fabricación de ropa o elementos electrónicos, hogares infantiles e incluso una fábrica de cigarrillos cuyos costes, créditos e hipotecas recayeron en el Neue Deutsche Verlag. Así como la compra a los bancos alemanes de las letras de cambio rusas con la que la Unión Soviética compraba a Alemania las máquinas industriales que tanto necesitaba.

En 1925, el trust de Münzenberg recibió la misión de consolidar el Partido Comunista norteamericano como vehículo de infiltración para las misiones secretas que necesitara el Partido en ese país. ¿Cómo?, convirtiendo el caso Sacco-Vanzetti en un juicio internacional. Congregó protestas en Francia, Italia, Suiza, Bélgica, España, Portugal, los países nórdicos y Sudamérica, realizó una vigilia internacional, los periódicos comunistas occidentales publicaron portadas incendiarias.

## **Las redes internacionales al servicio de Moscú**

Esta comunión del progresismo internacional –sindicalistas, pacifistas, socialistas, anarquistas e idealistas– llegaría a la culminación, años más tarde, cuando de esas redes surgió el movimiento internacional por la paz que se haría público en el Congreso de Ámsterdam contra la Guerra de 1932. Fue ideado por un francés llamado Guy Jerram, uno de los hombres de Münzenberg. Pero a pesar de la utilización sectaria del lenguaje ético del pacifismo real de sus seguidores, la Unión Soviética, la Komintern, tenía otro propósito. Para Stalin el enemigo no era el nazismo, era la socialdemocracia, el socialfascismo, por ser un elemento de izquierdas fuera del control del Kremlin. De facto, cuando el movimiento internacional por la paz cambió su nombre por: la Liga Contra la Guerra y el Fascismo, supuso que la U.R.S.S. obtuviese la aprobación moral del mundo. Pero el nazismo continuó sin tener una oposición conjunta que evitase su llegada al poder. Es más, esta manipulación llevaría a un largo proceso donde a los progresistas de buena voluntad se les llevó hasta las puertas de la desilusión, el engaño y la muerte.

Münzenberg, el gran funcionario internacional, seguía viendo solo a la Komintern como la protección y la personificación de la gran Revolución: las críticas a la brutalidad de Stalin eran meras manifestaciones histriónicas. Pero en el momento que comenzó el culto a la personalidad del líder, entonces comenzaron las dudas, unas dudas que durante mucho tiempo no le impidieron seguir con su fabulosa participación, cuando no creación, en los hechos más importantes del siglo XX.

La Komintern tampoco desaprovechó la oportunidad que le brindaba la voz de los pueblos oprimidos, a partir de 1924 sus directivas fueron claras:

“Las organizaciones de masas no comprometidas pero potencialmente pro comunistas representan una importante forma de la organización de la influencia comunista sobre las masas. Estas pueden ser organizaciones independientes o autónomas. Su forma de organización debe ser tan elástica como sea posible...

Las organizaciones de masas no comprometidas pero potencialmente pro comunistas (sobre todo el Socorro Rojo) deben ser ayudadas por los comunistas...

Las ligas antiguerra y organizaciones en contra del terror colonialista y la opresión de los pueblos asiáticos de muchos países deben considerarse como nuevas organizaciones pro comunistas en potencia...

Así, debemos crear un sistema solar, por decirlo de alguna manera, de organizaciones y pequeños comités alrededor del Partido Comunista que en la práctica estén bajo la influencia de nuestro partido, pero no bajo su dirección mecánica”<sup>12</sup>.

Siguiendo la dirección marcada por la Komintern en el Inprekorr, la IAH activó sus redes internacionales para manipular la lucha contra el imperialismo de los movimientos radicados en los países más pobres. Se intervino en la huelga general que se extendió de Japón a China, por motivo de la situación del sector textil en Shangai y la intervención de las tropas británicas. Este culminó con el boicot de un mes a los productos británicos en Hong Kong, la ayuda de los sindicatos rusos en comida y ropa por un valor cercano a los 250.000 dólares, los manifiestos firmados por numerosos intelectuales alemanes y por supuesto la propaganda esparcida en los periódicos chinos.

En 1924 se había desarrollado en Moscú la Liga Antiimperialista de la Revolución China en la que participaron Barbusse, Valle-Inclán y Manuel Ugarte. Desde Berlín, se fundó la Liga Anticolonialista que influyó en los estudiantes de Berlín, y más tarde en los de París, Londres, India, China, Indochina, Indonesia y los países árabes. En 1926 el propio Münzenberg hizo un llamamiento público para la formación de la primera “Conferencia Colonial” en plena revuelta de Marruecos contra las fuerzas coloniales de España y Francia.

En 1927 mientras los Estados Unidos ocupaban Nicaragua, en México el Gobierno de Calles, al tiempo que expulsaba del país a la compañía americana standar Oil, contribuía generosamente al Congreso que el profesor Alfons Goldschmidt, amigo personal de Münzenberg y colaborador del presidente Calles, preparaba, y para el cual al embajador de México en Alemania, Ramón de Negri, no le faltaron elogios.

Con respecto a la actuación de la IAH en Estados Unidos, cabe reseñar que desde las huelgas de la década de los años veinte, apoyadas por el Workers International Relief, y la Gran Depresión, Ludwig Landye el secretario de Nueva York, comenzó a desarrollar comités especiales de ayuda para apoyar las huelgas de los trabajadores como en la huelga textil de 1926 o la huelga de mineros de Pensilvania y Ohio de 1927. Estados Unidos tenía 10 millones de parados, era 1929, y la IAH celebró su primer Congreso de la Workers International Relief con 364 delegados.

---

<sup>12</sup> Ibíd. p. 256.

En la línea habitual del Kremlin, cuando había problemas en casa, se lanzaban campañas internacionales para desviar la atención de sus acciones: de 1930 a 1936 se volvería a utilizar el deseo de paz y la maleabilidad de los intelectuales para crear La Liga de Amigos de la Rusia Soviética, en Berlín, ante el peligro inminente de una guerra imperialista contra la joven revolución. El nuevo llamamiento venía firmado por personajes de la talla de Kurt Hiller, Kurt Tucholsky o Alfred Kerr donde, sin nombrar a Trotsky, se ensalzaba la labor del Ejército Rojo.

Pero la situación de casi inoperancia para influir a los obreros no comunistas en Alemania, tras las continuadas difamaciones públicas ordenadas desde Moscú del KPD contra los socialfascistas del SPD, comenzó a cambiar cuando la crisis económica mundial llegó a Alemania. El paro se disparó, las puertas de las fábricas se abrieron para la propaganda comunista y, a pesar del peligro que ello ya suponía, se acrecentó la lucha contra la socialdemocracia y el sindicalismo cuando el nacionalsocialismo empezaba a instituirse como la salvación; en las elecciones de 1930 los nazis pasaron de 12 a 107 escaños en el Reichstag: la segunda fuerza política de Alemania.

Los nacionalsocialistas, tras el fulminante éxito electoral, no perdieron la oportunidad de explotar su bien organizada, autocrática y moderna maquinaria política de partido de aproximadamente 1.500 militantes: se organizaron 70.000 mítines en todo lo ancho y largo del Reich, se penetró directamente, con Goebbels a la cabeza, en los bastiones tradicionales del movimiento obrero berlinés, Neukölln y Wedding, y desataron la lucha armada contra el comunismo.

Mientras tanto, de 1930 a 1932, llegaban los reconocimientos por la labor personal de Münzenberg. En 1931 para la celebración del décimo aniversario de la Ayuda Internacional Obrera (IAH) se llevó a cabo en Berlín un Congreso Mundial donde se repasó minuciosamente las actividades de la organización –informe Solidarität–, que compiló el propio Münzenberg. Sus editoriales siguieron expandiéndose.

Los nazis, ya desde 1930, comenzaron a preparar concienzudamente el asalto final al poder: el plebiscito de 1931. Su triunfo significaría el fin del Gobierno prusiano. Los comunistas del KPD lo entendieron perfectamente y su diputado Schwenk, en el Landtag prusiano, afirmó: “La demanda de un plebiscito por parte de los nacionalsocialistas tiene solo un objetivo, y es preparar el camino a una sangrienta dictadura fascista. Nosotros los comunistas nos negamos a participar en este engaño al pueblo”<sup>13</sup>.

---

13 Ibíd. p. 297.

Pero “el lunes 20 de julio de 1931, Münzenberg se reunió con Neumann, que quería verle urgentemente en el café Bauer en Postdamer Platz. Este le enseñó un telegrama de la Komintern ordenando a la dirección del Partido alemán participar en el plebiscito de los nacionalsocialistas contra el Gobierno prusiano. La razón que daba Moscú era que el KPD debía participar en campañas extra-parlamentarias masivas... Münzenberg consideraba esa decisión una locura y se negó categóricamente a cumplir la petición de Neumann de divulgarla en sus periódicos... una cosa era luchar contra la dirección del SPD y otra muy diferente hacer frente común en contra de esta con el enemigo mortal de la clase obrera... Stalin quería evitar a toda costa la guerra entre los comunistas y los nacionalsocialistas. Quería una Alemania estable, incluso si era gobernada de forma dictatorial por la derecha, y la izquierda alemana solo podía llegar al poder tras eliminar al SPD”<sup>14</sup>.

Como es de imaginar esto supuso el estupor general, la oposición de algunos de los dirigentes del Partido, la negación de algunos de sus medios a publicar la directriz y por supuesto muchos lo ignoraron el día de la votación. “Os habéis comportado como si tuvierais agentes nazis en vuestro Comité Central, escribió el revolucionario pacifista Kurt Hiller en una carta abierta a Münzenberg, al que describía como el organizador más brillante del KPD, como su más rico y a pesar de todo más realista y espontáneo intelecto e incluso como la personalidad más importante hasta el momento desde la muerte de Rosa Luxemburgo y Karl Liebknecht, que fueron asesinados. Hiller terminaba su escrito con las siguientes palabras: Y si usted personalmente, Willi Münzenberg, se traga esta decisión sin daño para su salud, entonces... admiro su estómago”<sup>15</sup>.

Pero la dirección del Partido lo apoyó y Trotsky públicamente acusó a Stalin de una traición similar a la de la socialdemocracia en 1914.

Finalmente en la agonía de la República de Weimar los designios de Stalin, de no enfrentarse con el nacionalsocialismo, dejaron a la socialdemocracia a los pies de un monstruo que se expandía rápidamente en todos los sectores de la población. El propio Münzenberg pensaba: “este era un movimiento popular contra el cual su partido estaba indefenso, que era imposible parar a Hitler y que la unificación de la clase obrera, aunque se pudiera conseguir, no podría hacer nada al respecto”<sup>16</sup>. Las elecciones de 1932 significaron la muerte del sistema

---

14 *Ibíd.* p. 298.

15 *Ibíd.* p. 299.

16 *Ibíd.* p. 316.

político alemán y la persecución de los “enemigos” al nuevo régimen; al igual que las elecciones de 1933 permitieron la creación del III Reich.

### **El fraude propagandístico del Frente Popular**

En 1933 Münzenberg, a expensas de la Komintern, trasladó sus actividades a Francia. Allí uno de sus muchos simpatizantes, Lucien Vogel el editor del periódico ilustrado *VU*, le puso en contacto con el agente de la Komintern que trabajaba en *Le Monde*: Alfred Kurella, y este le llevó hasta Barbusse. Willi Münzenberg entraba en un campo profundamente trabajado por su organización, cabe recordar que él colaboró con los comunistas franceses ya en la I Guerra Mundial, fue el fundador de la Liga Antiimperialista y había celebrado mítines en la sección francesa del Comité contra la Guerra y el Fascismo.

Vogel le cedió su casa de campo para que pudiese vivir y comenzar a desarrollar un centro de reunión para sus actividades; pero además se contactó con el diputado socialista Gastón Bergery para legalizar la estancia de Münzenberg en Francia. A pesar de que Münzenberg, años atrás, había sido declarado por sus actividades propagandísticas persona non grata, Bergery consiguió que el Gobierno le concediese el asilo político. Enseguida fundó el Comité para las Víctimas del Fascismo Alemán, junto con el conde Karolyi, y siendo la figura de Albert Einstein uno de sus primeros amigos-intelectuales. La plataforma fue el primer paso de la campaña contra el antifascismo que se desarrolló en toda la extensión de los países de Europa Occidental.

Lógicamente, el problema que ya se cernía sobre la situación política de España le convertiría en el principal centro de atención de su nuevo Comité: Gibarti, lord Marley y Barbusse fueron enviados a España para extender aquí el Comité contra el Fascismo. El primer fruto fue el manifiesto, firmado incluso por Miguel de Unamuno, que se realizó en la plaza de toros de Madrid donde se reunieron seis mil personas. A la par, siguiendo el sistema propio de la Komintern, se envió a Heinz Neumann para la organización del Partido Comunista Español.

“En 1935 la lógica de este enfoque se amplió en un esfuerzo mundial por conquistar la lealtad del Occidente progresista en el gran fraude propagandístico conocido como Frente Popular, que utilizó al antifascismo para mantener en línea a sus simpatizantes al tiempo que el terror seguía causando estragos en Rusia. El Frente Popular tuvo mayor alcance y fue aún más atractivo, más enteramente conformista incluso que los simpatizantes estalinistas en los días de apogeo de Sartre en París... la lógica de Stalin era bien simple: dejad que los bieninten-

cionados se rasguen las vestiduras ante las matanzas en Moscú. No importa. La gente decente no osará dar la espalda al antifascismo. Cualquier ataque a Stalin es un apoyo a Hitler”<sup>17</sup>. Todo este engaño fabricado por Münzenberg, y orquestado por Radek, tuvo su contraparte teatral con los arrestos y el incendio del Reichstag. Era inimaginable que los hechos no fueran una confrontación total.

Ambos dictadores dieron prioridad, por diversas razones, a las acciones que no supusieran la confrontación de sus regímenes totalitarios en construcción. Hitler no deseaba otra guerra donde Alemania tuviera que sufrir los frentes abiertos de la Gran Guerra. Stalin soñaba que la amenaza militarista germana se volcase contra los países burgueses de Europa, lejos de la U.R.S.S., pero proclive a sus intereses geopolíticos de expansión del comunismo en las zonas desarrolladas industrialmente.

En medio de la escalada hacia la nueva conflagración europea, Stalin manejaba con eficacia a la juventud europea deseosa de paz, mediante la autoridad moral que emanaba del ideario antifascista. Ideario que conjuntamente con el desarrollo del Frente Popular le permitían el verdadero *modus operandi* de la Komintern: el reclutamiento, adiestramiento e inserción de agentes secretos en países y a niveles difíciles de creer, en el primer acercamiento a la materia: “a) el servicio secreto británico fue uno de los objetivos para el reclutamiento. Aquí es donde descubrimos fenómenos como el grupo de espías de Cambridge; b) se produjeron infiltraciones en la burocracia del New Deal en Washington. He aquí el grupo norteamericano de Münzenberg, el círculo de gente que incluía personajes como Noel Field y, según se supone, Alger Hiss; c) en el gobierno francés del Frente Popular infiltraron topos soviéticos”<sup>18</sup>.

Pero Europa no fue el único escenario de la nueva organización, pronto, como ya hemos descrito anteriormente, sus agentes se movilizaron para extender sus redes y amistades en el Lejano Oriente; así, formaron a personajes como Nehru o Ho Chi Minh, en el marco incomparable de la Liga contra el Imperialismo. En este sentido es importante recordar que en el discurso inaugural de la Conferencia de Bandung –1955–, celebrado quince años después de su muerte, Nehru tributó uno de los pocos homenajes públicos que se hicieron a la persona de Willy Münzenberg. Como también el cable que remitió Gandhi por no poder asistir y la felicitación que Albert Einstein mandó al Congreso de Bruselas “donde dirigiéndose a Münzenberg dijo: Estoy convencido de que la conclusión exitosa

---

17 KOCH, S. *op. cit.* p. 69.

18 *Ibíd.* p. 83.

de la tarea que has emprendido es en interés de todos los que estiman la dignidad del hombre”<sup>19</sup>.

El juicio que siguió al incendio del Reichstag, el proceso de Leipzig, desataría lo que parecía ser el primer envite serio, la primera orden de Stalin a Münzenberg y Katz, donde la Komintern ponía en marcha toda su poderosa máquina propagandística contra el creciente poderío de la Alemania nazi. De aquí comenzó el desarrollo de un libro para el que se había contratado, y orientado, a Regler: El libro pardo sobre el terror de Hitler. Fue publicado en Francia, España, Inglaterra, Estados Unidos, Checoslovaquia, Suecia, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Polonia, Letonia, Grecia, Palestina y la Unión Soviética. El siguiente golpe fue magistral; en 1933 en la ciudad de Londres comenzaría “el contraproceto” que orquestó la Internacional para dar un canal constante de información a todo el mundo antifascista, desde Londres y entre bastidores, para darle una mayor sensación de imparcialidad a toda la gama de asambleas, comisiones y comités de famosos juristas, políticos y escritores.

Pero la realidad era otra, desde la misma subida al poder de Hitler, Stalin estaba preparando la maniobra de acercamiento que culminaría en 1939 con el Pacto Germano-Soviético: el movimiento antifascista y el Frente Popular, entonces, solo fueron herramientas de coacción para asegurarse la alianza del totalitarismo. “Arthur Koestler, colaborador de Münzenberg en ese tiempo e íntimo amigo de Otto Katz, también confesó la lúgubre sospecha de que había tenido lugar esa colaboración. André Malraux, otro escritor íntimo de Münzenberg y Katz en los días de la operación en París, también señaló su creencia de que la colaboración secreta entre Hitler y Stalin empezó en esa época... años después, en 1980, Meter Semerdjiev, un desertor comunista, ex miembro del Comité Central del partido búlgaro,... publicó en París las memorias de Blagoj Simon Popov... Semerdjiev escribió que... el guión del proceso fue preparado por los dos regímenes dictatoriales. Por un lado Moscú, a través del Komintern, intenta captar la opinión pública y facilitar la infiltración soviética en la vida política de Europa Occidental. Por otro, Hitler, que acababa de llegar al poder, necesitaba con desesperación atraer las facciones extremas del chovinismo de su país. El proceso está precedido por un acuerdo entre los servicios diplomáticos de Hitler y Stalin en la capital de Dinamarca”<sup>20</sup>.

---

19 GROSS, B. *op. cit.* p. 257.

20 KOCH, S. *op. cit.* p. 136.

Ya en 1939 cuando Krivitsky –un agente secreto– desertó, comunicó a los servicios de información occidentales la inminencia del pacto: nadie le creyó. Pocos meses después, le tuvieron que dar la razón.

Al igual que la persecución de comunistas en Alemania fue permitida por Stalin, la noche de los cuchillos largos contra las SA fue apoyada por la propaganda de la Komintern. Si se analizan los contenidos de los dos libros pardos y de los comités del contraproceso de Londres, obtenemos un mensaje singular: el enemigo es Röhm, los responsables del incendio del Reichstag y de la violencia nazi son las SA. Pero pocas veces, y siempre tenuemente, se atacó a la persona de Adolf Hitler. El colofón a esta colaboración en el arte de la desinformación fueron, por un lado, el libro blanco: la lista confeccionada, a posteriori, desde Moscú que señalaba a los responsables de las SA. Curiosamente, en ella aparecían todos los miembros importantes de las SA que ya habían muerto a mano de las SS y la Gestapo en la fatídica noche de los cuchillos largos. Y por el otro, el memorándum Oberfohren donde se dice abiertamente que Hitler no es el responsable de los hechos acaecidos; pues al igual que la Reichswerh está atenazado por la violencia sectaria de Röhm. “Luego, a finales de febrero, exactamente a un año del incendio, los búlgaros –los tres detenidos por el incendio, entre ellos estaba Georgi Dimitrov: consejero personal de Stalin y uno de los líderes de la Komintern– fueron puestos en libertad sin previo aviso y volaron triunfantes a Moscú. Misión cumplida”<sup>21</sup>.

Ahora empezaría, lenta pero cuidadosamente, una nueva apuesta. Declinar la Komintern –el antifascismo– para exportar el terror dentro del Frente Popular. Mantener la guerra de ideas que se organizaba desde París mientras seguía la conspiración totalitaria para el Pacto de no Agresión. Si en un primer momento los servicios del sistema soviético ayudaron a Hitler a deshacerse de Röhm; ahora sería él quien ayudaría a Stalin a deshacerse del mayor obstáculo interno para llegar a la alianza, el mariscal Tukachevsky: un intelectual bien considerado por sus propios compañeros del gobierno, que conocía al detalle el potencial alemán. La Gestapo “preparó” concienzudamente el plan del mariscal para tomar el poder. “Eso sucedió cuando Radek llegó a un acuerdo en su celda carcelaria. El mismo Stalin había planeado a qué manos debía llegar el dossier Tukachevsky”<sup>22</sup>. “En diciembre de 1936 Walter Krivitsky se reunió en París con su inmediato superior entonces en Europa, un hombre llamado Slutsky. Se encontraron en la terraza del Café Viel en el Boulevard des Capulines, cerca de la Opera de París. En esa re-

---

21 *Ibíd.* p. 149.

22 *Ibíd.* p. 169.

unión, Slutsky ordenó a Krivitsky que congelara sus actividades antigermánicas. “Hemos abierto el camino hacia un pronto entendimiento con Hitler y las negociaciones han empezado. Estamos progresando”. En cuanto al antifascismo, añadió Slutsky, “no hay nada para nosotros en este cadáver en descomposición que es Francia con su Front Populaire”<sup>23</sup>.

Volviendo a las revelaciones del agente Krivitsky, el consorcio de Münzenberg realizó una carta abierta para denunciar la falsedad de las negociaciones germano-soviéticas, en la que firmaron cerca de cuatrocientas celebridades que simpatizaban con el entorno de las redes de Hollywood. Sin saberlo estaban dando paso a la última cortina de humo antes de la apertura del telón: ese día, se hizo público el pacto de no agresión.

“El vínculo invisible entre las grandes purgas de 1936-1938 y el Frente Popular ofrece una idea de la íntima conexión existente entre inocencia y terror características de gran parte del pensamiento revolucionario y utópico. En ese contexto, inocencia y terror nunca estuvieron tan entrelazados como en los años sombríos en que el mundo se encaminaba a la segunda guerra mundial. El bolchevismo “idealista” estuvo ligado a la brutalidad desde sus primeras horas. El terror de Dzerzhinski siempre había actuado en nombre de la “justicia revolucionaria”. A través de él, hablaba la revolución. Pero hubo una diferencia entre el terror soviético anterior a 1936 y el posterior... pero con las víctimas de las purgas se añadió un nuevo elemento ya que las víctimas previstas eran, ante todo, comunistas, o sea, gente hasta 1935 inmune a las matanzas más arbitrarias de la “justicia socialista”. Hasta entonces, tal vez el máspreciado privilegio de los miembros del partido había sido la inmunidad formal a la pena de muerte”<sup>24</sup>.

Los procesos de Moscú significaron el fin de la inocencia, el nacimiento de la mentira que Orwell calificó de pensamiento dual: ya no se requería la fidelidad al ideario marxista, ahora se requería la entrega total a los “manejos” de Stalin, sin pararse a pensar para evitar, en alguna medida, el terror que cayó sobre Kirov.

Pero lo sorprendente es que la política cultural de Stalin apenas se resintió, los inocentes burgueses seguían necesitando el artificio ético del bien que la Komintern les había proporcionado. Solo algunos hombres, en su mayoría concedores de primera persona del consorcio, rompieron sus lazos como Paul Nizan.

---

23 *Ibíd.*

24 *Ibíd.* p. 273.

En 1935 se gestaba el terror, mientras Otto Katz llegaba a los Estados Unidos para fundar la Liga Anti-Nazi en la meca del cine, en París se convocaba a los intelectuales, en la salle Mutualité, a uno de los congresos más importantes: el Congreso Mundial en Defensa de la Cultura que se conocería posteriormente como el Congreso de la Mutualité. En él André Gide y André Malraux presentaron la nueva orientación que debía tomar la izquierda intelectual: la creación del Frente Popular; que fue proclamado oficialmente en el VII Congreso de la Komintern celebrado en Moscú.

En 1936 Léon Blum tomó el poder del gobierno del Frente Popular en Francia, y en España se estaba gestando el acontecimiento por antonomasia del frentismo: la Guerra Civil Española.

Era una nueva mentira. Ahora se decía que se debían volver contra el fascismo, aunando sus fuerzas con los socialfascistas: pero era una maniobra para desmontar el sistema de Münzenberg, que había caído en desgracia, desde dentro, “era el reflejo burocrático exacto de la manera en que se usaría el Frente Popular para enmascarar el terror”<sup>25</sup>. Stalin no deseaba la victoria de una España donde el Partido Comunista era meramente representativo ante el poder del socialismo de Largo Caballero, pero sí su inmenso valor para negociar con las potencias europeas occidentales. Hitler podría atacar si España se convertía en un bastión estalinista.

Los intelectuales también sucumbieron a la Komintern: la política cultural se concretó en las novelas de Malraux y Hemingway<sup>26</sup>, la película *La tierra española*, orquestada por Otto Katz, que congregó en España a Lillian Hellman, Dorothy Parker, A. Macleish, John Dos Passos y Hemingway y atrajo a otros grandes escritores como Parker, Auden y Stephen Spender. En plena guerra civil, julio de 1937, se celebró el II Congreso de Escritores para la Defensa de La Cultura. Y la culminación de todo el proceso sería el *Guernica* de Picasso<sup>27</sup>.

Mientras Stalin orquestaba la guerra a sus intereses: España debía pagar en efectivo las compras de material bélico, Largo Caballero debía ser destituido por Negrín, se debía purgar al anarquismo y la izquierda no comunista y se debía mantener Madrid para seguir negociando la alianza con Alemania. No tardaría

---

25 *Ibíd.* p. 305.

26 Siguiendo a Winock, M. *El siglo de los intelectuales*. Barcelona, Edhasa, 2010: de Malraux podemos citar *La esperanza* y de Hemingway *La quinta columna* o *Por quién doblan la campanas*.

27 Para profundizar en el estudio sobre el papel de los artistas en la propaganda política durante el siglo XX se recomienda la obra Serge, G. *de cómo Nueva York robó la idea de arte moderno*. Madrid, Mondadori, 1990.

Negrín en sustituir a Largo Caballero, ni en estallar el terror contra los anarquistas y el POUM en Barcelona, ni en purgar a Andreu Nin, ni en llegar la ayuda del Eje a los sublevados una vez que las reservas del oro español ya viajaban a Rusia. El Gobierno español estaba dirigido por la NKVD. Como muestra de la macabra ironía del frentismo, cabe reseñar las palabras que Stalin pronunció ante el Politburó por la llegada del oro: “los españoles no volverán a ver su oro del mismo modo que no ven a un palmo de sus narices”<sup>28</sup>. Y en esta línea tenemos las experiencias personales que George Orwell nos legó en su obra de 1938 en Homenaje a Cataluña.

### **El final del maestro y la respuesta de los discípulos**

Münzenberg estaba siendo acusado por la NKVD y continuamente hacía caso omiso de los mensajes que le llegaban para ir a Moscú, sabía muy bien lo que le esperaba, solo su utilidad para la Guerra Civil Española le permitió salir con vida de su última vuelta a casa. En este panorama comenzó a innovar en su trabajo, quizás con la esperanza de seguir siendo útil, publicando una nueva revista: *El futuro*. “La revista tenía su típica mezcla de inocencia, grandeza intelectual y mensajes entre líneas. Entre los colaboradores figuraban rebeldes y genios, simpatizantes y agentes secretos. Los responsables editoriales eran Arthur Koestler y Manès Sperber; escribían los hermanos Mann; Gibarti y Otto Katz también prestaban su colaboración... fue un modelo para futuras publicaciones<sup>29</sup>. El modo y el personal de *Die Zukunft* tiene eco en *Der Monat*, la publicación de posguerra dirigida por Melvin Lasky, y a través de ella, en las publicaciones del Congreso para la Libertad de la Cultura<sup>30</sup>: Encounter, Preuves y Tempo Presente. En los movimientos del Frente Popular, como reacción a la política de vida o muerte del terror, estaba perfilándose lo que sería la intelectualidad anticomunista de la posguerra”<sup>31</sup>.

En el tira y afloja con Stalin, Münzenberg fue expulsado del Partido en mayo de 1937 y poco después del estallido de la II Guerra Mundial, comprendiendo su final, denunció públicamente a Stalin: “el 19 de agosto de 1939 Stalin cerró un acuerdo comercial con Alemania... el 23 de agosto se firmó el Pacto de

---

28 *Ibíd.* p. 320.

29 Para profundizar en el estudio sobre el papel de los intelectuales en la propaganda soviética de posguerra se recomienda Judt, T. *Pasado Imperfecto*. Madrid, Taurus, 2007 y Winock, M. *El siglo de los intelectuales*. Barcelona, Edhasa, 2010.

30 Para conocer la respuesta, tras la II Guerra Mundial, de los Servicios de Inteligencia anglo-norteamericanos a la propaganda soviética se recomienda la obra que consideramos la más completa y actualizada: Stonor Saunders, F. *La CIA y la guerra fría cultural*. Madrid, Debate, 2001.

31 KOCH, S. *op. cit.* p. 136. *Ibíd.* p. 349.

No Agresión Germano-Soviético... En el *Zukunft* del 28 de agosto de 1939, Willi Münzenberg hizo un llamamiento de protesta por la “traición” soviética. Acusó a Stalin, el hombre que “hasta entonces había afirmado dirigir la lucha contra el fascismo”, de haber mostrado al principal poder fascista el camino hacia la salvación. Ya no era posible discutir: el pacto aumentaba la amenaza de guerra. Había nacido solo por consideraciones de política de poder. Hitler y Stalin habían renunciado a sus teorías y cambiaban sus posicionamientos ideológicos. Describió el acuerdo como “un asqueroso espectáculo”... ya no había diques para Münzenberg. Todo lo que conocía y había callado durante tanto tiempo inundó las páginas de *Die Zukunft* con una crítica corrosiva. El 22 de septiembre denunció “la puñalada por la espalda” de los rusos. En los últimos años los círculos políticos y especialmente los movimientos obreros de todos los países se habían preguntado lo que estaba ocurriendo con Rusia. En las últimas semanas había dado una respuesta clara y terrible a esta pregunta. Fuera lo que fuera lo que pretendía Stalin, el ataque a Polonia no tenía cabida en la política democrática pacifista de un Estado socialista... El artículo terminaba: La paz y la libertad deben ser defendidas contra Hitler y Stalin... ¡Tú, Stalin, eres el traidor!

Posteriormente Münzenberg también escribió abiertamente sobre los crímenes de la Gran Purga, que había diezmado al partido en Rusia, asestando un golpe a la Komintern y arruinando a millones de personas que vivían en la Unión Soviética... En la primavera de 1940 Münzenberg publicó póstumamente, en forma de “carta abierta a Stalin”, las acusaciones del “Héroe de la Revolución de Octubre”, Fiodor Raskólnikov, quien había revelado los crímenes de Stalin: Has difamado, deshonrado y asesinado a viejos camaradas de armas de Lenin: Kaménev, Zinoviev, Bujarin, Ríkov y otros de cuya inocencia eras totalmente consciente... ¿Dónde está la vieja guardia? Ya no vive... ¡Tú, Stalin, la has matado!”<sup>32</sup>.

“La caída del Komintern hizo caer en desgracia a Willi Münzenberg. Pero cuando Willi cayó, Otto Katz, un “prototipo” del Komintern como nadie podría haberlo sido, no le acompañó en la caída. Por el contrario, el auge de Katz como personaje de gran poder en el aparato data precisamente del instante en que Willi cayó en desgracia con Stalin... Ya que necesariamente Katz trabajaría con algunos de los secretos más delicados e importantes de la época, está claro que Radek y Stalin debían tener máxima confianza en su hombre... Tenía que ser capaz de convencer a la gente de que realizara los mayores sacrificios en aras de la causa más trascendental y urgente del siglo y, al mismo tiempo, también tendría que utilizar a esa misma gente en aras de una de las máximas mentiras contem-

32 GROSS, B. *op. cit.* p. 426.

poráneas... Y así era el hombre que llegó a París en marzo de 1933 portando la agenda secreta para el nuevo movimiento”<sup>33</sup>.

El mismo día de la rendición de Francia a las fuerzas del III Reich –el 20 de junio de 1940–, mientras trataba de huir del campo de internamiento donde había sido recluido, Willi Münzenberg “falleció” colgado de un árbol en los bosques del pueblecito francés de Montagne. El cuerpo sería encontrado meses después por unos cazadores.

Pero esa intelectualidad de posguerra, que citamos anteriormente, durante la Guerra Fría desarrolló una profunda penetración intelectual también en Hispanoamérica con la creación de la revista *Cuadernos* bajo la tutela de Gorkin –antiguo líder del POUM<sup>34</sup>–, que aglutinaría con una rapidez sorprendente a todos los elementos democráticos contra el estalinismo.

Esta concentración política tuvo que luchar en un contexto donde el anticomunismo que se expandía en el continente –en 1954 trece de las veinte repúblicas latinoamericanas eran dirigidas por un régimen militar– seguía la línea argumental del discurso donde John Foster Dulles, con la llegada de Eisenhower al poder, aclaraba que la eliminación de la injerencia comunista en la zona era su principal misión y que desde su óptica siempre sería preferible un régimen fuerte que uno, por progresista que sea, que permita la entrada del comunismo. Y además, que una figura como la de Indalecio Prieto denunciara, tan tempranamente, que la revista, aunque de gran “calidad intelectual”, era financiada desde los Estados Unidos, no solo era contraproducente con la línea de acción que deseaba Gorkin –crear por primera vez una organización de carácter democrático que se opusiese con decisión al comunismo y atrajese a los intelectuales– sino que le dejaba un estrecho margen de actuación donde tuvo que centrarse, extraordinariamente bien, en la denuncia contra el frentismo y en la eliminación del neutralismo frente al comunismo. Consiguió, a pesar de todo ello, que la revista prendiera en todo el continente.

En honor de la verdad, hay que decir que los miembros de *Cuaderno* nunca se cansaron de advertir a Washington que de no estabilizar la economía, invertir en el desarrollo industrial y de apoyar a las libertades, se abrirían realmente las puertas al comunismo en Hispanoamérica –como en todo el mundo–.

---

33 KOCH, S. *op. cit.* p. 108.

34 Partido Obrero de Unificación Marxista, de tendencias Trotskistas, que durante la guerra civil española fue perseguido y eliminado por el Partido Comunista de España, siguiendo las órdenes de Moscú. Para profundizar en el tema se recomienda Orwell, G. Homenaje a Cataluña. Madrid, El País, 2003.

La importancia estratégica de Hispanoamérica produjo otras acciones encubiertas como fue el caso de la implantación del sindicato AFL-CIO –formación creada por la CIA y el Pentágono– que entre otras acciones fue decisivo en la desestabilización de Chile, Guyana y Brasil y manipuló hábilmente a todas las fuerzas de izquierda del continente orientándolas contra el comunismo.

## Conclusiones

La Revolución Soviética fue un acontecimiento que atrajo extraordinariamente a los progresistas del mundo y les condujo a aplaudir la transformación que exigía sobre la condición humana, y, tras la Gran Guerra, muchos intelectuales europeos buscaron en esa utopía, de teorías rigurosas, la fórmula para superar los viejos valores que habían perecido en el conflicto. Ese deseo que les pedía su propia conciencia fue el campo abonado que utilizó Münzenberg para atraerlos a la esfera comunista, a una escala que jamás se había conocido, cambiando la caridad de esos intelectuales por el arma que le daría su control: la solidaridad. De la mala conciencia social se pasó a las campañas políticas, precisamente, presentadas en función del sentimiento moral que tanto necesitaba la sociedad de posguerra. Con este fin, los intelectuales ya fuese por idealismo, por vanidad intelectual o por la desilusión con el sistema liberal, incluida la socialdemocracia, fueron manipulados sin el conocimiento de muchos de ellos.

El genio propagandístico de la Internacional Comunista aumentó el mito: el comunismo era la esperanza para llegar al verdadero humanismo; era la fe de una justicia política, como fin de la historia, cuya violencia era tan solo el precio a pagar, y era el anhelo de una sociedad que, cuando la Unión Soviética comenzó a mostrar su faz despótica y burocrática, fue capaz de anestesiar moralmente a toda una generación. La propaganda permitió que muchos creyesen las ideas que se ofrecían en las publicaciones, los encuentros, la financiación o las estancias en Moscú.

La Komintern obtuvo un rotundo éxito en la manipulación de la defensa de la paz, los comités y los movimientos internacionales para convencer a artistas, científicos y escritores, muchos muy reconocidos, de que actuaran como encubridores, a veces inconscientes, para atraer a la lucha a los intelectuales pacifistas, demócratas, burgueses y humanistas, mientras la Unión Soviética maniobrababa, con ellos, según sus intereses. Personalmente, si ustedes me lo permiten, mantengo que la impresionante organización de la propaganda soviética forzaría a los aliados occidentales de posguerra a contrarrestarla creando el Congreso por la Libertad Cultural. Congreso que se nutriría de esa misma intelectualidad

que trabajó para Münzenberg cuando parte de ella, perdida su inocencia, comprendió la verdadera faz del comunismo. Por tanto, la Guerra Fría, no solo fue un enfrentamiento político-militar entre las dos grandes superpotencias, también fue el marco de una cruda batalla ideológica entre dos modelos políticos, sociales y económicos totalmente antagónicos.

El mundo intelectual se dividió en el mismo plano que la división política. El Congreso fue creado y dirigido por Michael Josselson, un agente de la CIA, con el apoyo financiero de fundaciones como Ford, Farfield o Rockefeller que permitieron el patronazgo de las revistas, periódicos, libros premios, becas, seminarios, exposiciones, conciertos, óperas estatales e incluso centros de investigación para transmitir los valores y principios de la libertad. Es más incluso se desarrolló una concepción política, la Izquierda No Comunista, cuya finalidad era sostener a la socialdemocracia en el bando occidental. No quisieron dejar ninguna vía abierta a la expansión del comunismo en el mundo.

Pero, entonces, la Unión Soviética desarrolló una nueva forma de guerra contra occidente en general, e Hispanoamérica en particular: la guerra revolucionaria. La guerra de guerrillas volvió a dar la iniciativa a los soviéticos en el mundo y obligó a los Estados Unidos, copiando la estrategia francesa de contra-insurgencia en Indochina, a desarrollar sus acciones encubiertas para detener la ofensiva. En Hispanoamérica se tradujo en el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz, el desembarco de Bahía Cochinos, la muerte del Che, el derrocamiento de Salvador Allende, la contra en Nicaragua... Pero también, que áreas enteras de El Salvador, Honduras, Colombia, Nicaragua o Perú quedaran bajo el poder de la guerrilla en los años ochenta. Y así, ocurrieron hechos como los acontecidos en el Valle del Alto Huallaga de Perú donde las plantaciones de coca terminaron siendo dirigidas por los traficantes colombianos del Cartel de Medellín. Una de las semillas que hoy permiten a escala global la financiación del terrorismo internacional.

## **Bibliografía**

- BUBER-NEUMAN, Margarete. Historia de la Komintern. La revolución mundial. Barcelona, Picazo, 1975. 456p.
- GROSS, Babette. Willi Münzenberg. Una biografía política. Vitoria-Gasteiz, IKUSAGER, 2007. 505p.
- GUILBAUT, Serge. De cómo Nueva York robó la idea de arte moderno. Madrid, Mondadori, 1990. 342p.

- JUDT, Tony. Pasado Imperfecto. Los intelectuales franceses 1944-1956. Madrid, Taurus, 2007. 434p.
- JUDT, Tony. Sobre el olvidado SIGLO XX. Madrid, Taurus, 2008. 489p.
- KARL, Mauricio. Técnica del Komintern en España. Badajoz, Gráfica Corporativa, 1937. 230p.
- KOCH, Stephen. El fin de la inocencia. Willi Münzenberg y la seducción de los intelectuales. Barcelona, Tusquets, 1997. 451p.
- KOESTLER, Arthur. El fracaso de un ídolo. Buenos aires, Unión de Editores Latinos, 1951. 343p.
- MILLER, Toby e YÚDICE, George. Política Cultural. Barcelona, Gedisa, 2004. 332p.
- ORWELL, George. Homenaje a Cataluña. Madrid, El País, 2003. 297p.
- STONOR Saunders, Frances. La CIA y la guerra fría cultural. Madrid, Debate, 2001. 639p.
- WINOCK, Michel. El siglo de los intelectuales. Barcelona, Edhasa, 2010. 1043p.

## LA ADAPTACIÓN DEL EJÉRCITO ESTADOUNIDENSE AL CAMPO DE BATALLA DEL SIGLO XXI<sup>∞</sup>

GUILLEM COLOM PIELLA\*

### RESUMEN

*Desde la caída de la Cortina de Hierro, el Ejército estadounidense ha estado realizando profundos cambios en sus planteamientos estratégicos, fundamentos doctrinales, medios materiales y estructuras organizativas con el fin de conquistar una revolución en los asuntos militares que prometía transformar el arte de la guerra, adaptarse al entorno estratégico de la inmediata posguerra fría, prepararse para hacer frente a unos inciertos retos futuros y, a fecha de hoy, satisfacer las carencias operativas derivadas de su participación en Afganistán e Irak.*

*Este trabajo analiza los cambios que ha realizado el Ejército estadounidense en su estructura de fuerzas y catálogo de capacidades desde el año 1991 hasta hoy en día.*

**Palabras clave:** *Planeamiento militar, fuerzas terrestres, transformación, Afganistán, Irak, doctrina militar.*

## THE ADAPTATION OF THE US ARMY TO THE BATTLEFIELD OF THE XXI ST CENTURY

### ABSTRACT

*Since the fall of the Berlin Wall, the U.S. Army has undertaken significant changes in its military thought, strategic planning, doctrinal foundations, weapon systems and organizational structures in order to achieve the Revolution of Military Affairs that promised to change the art of war; to adapt its forces to the post-Cold War strategic environment; to face uncertain future challenges and, now, to overcome the operational requirements stemming from its involvement in Afghanistan and Iraq.*

---

\* 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). Actualmente se desempeña como Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. guillemcolom@hotmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 060711  
Fecha de aceptación: 251011

*This article analyses the transformations carried out by the U.S. Army in its force structure and capabilities catalog from 1991 to the present day.*

**Key words:** *Military planning, land forces, transformation, Afghanistan and Iraq, military doctrine.*

## Introducción

En la actualidad las fuerzas armadas de todo el mundo se hallan inmersas en profundos procesos de *transformación* fundamentados en la adaptación de sus estructuras de fuerzas, catálogos de capacidades<sup>1</sup> y patrones de despliegue con el objeto de satisfacer los requerimientos operativos actuales y futuros. Este trabajo pretende estudiar la transformación del *U.S. Army* (Ejército estadounidense) para enfrentarse con éxito a los inciertos retos que depara el mundo del siglo XXI.

Desde un punto de vista formal, la transformación terrestre estadounidense arrancó en el año 1999 cuando el entonces Jefe de Estado Mayor del Ejército, el General Eric Shinseki, inició un ambicioso proyecto para hacer del *U.S. Army* una fuerza altamente desplegable, fácilmente sostenible y capaz de realizar toda la gama de operaciones (desde labores de apoyo a la paz a acciones de guerra). No obstante, los cambios ya habían arrancado años atrás, inmediatamente después de la caída de la Cortina de Hierro y la Guerra del Golfo.

En efecto, a pesar de que en 1991 el Ejército estadounidense se hallaba en su máximo esplendor, puesto que las transformaciones doctrinales, materiales, operativas y organizativas emprendidas tras el fiasco de Vietnam para enfrentarse a la Unión Soviética habían demostrado sus frutos en la Guerra del Golfo<sup>2</sup>. En efecto, sus altos mandos juzgaron que la Operación Tormenta del Desierto había ratificado la validez de la Batalla Aeroterrestre, la efectividad de los nuevos sistemas de armas y la enorme preparación de los combatientes. Sin embargo, también alertaron de que esta había sido la última gran campaña militar de la historia y que las tecnologías de la información pronto convertirían en obsoletos los sofisticados sistemas de armas que recientemente habían entrado en servicio

---

1 Es importante destacar que las fuerzas armadas estadounidenses entienden que una *capacidad militar* combina Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal e Instalaciones (ESTADOS UNIDOS, Chairman of the Joint Chiefs of Staff. JP 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2009. 516p, p. 368.

2 Este conjunto de transformaciones pueden observarse en: CALVO, José L. La Doctrina Militar terrestre norteamericana: Bases históricas, marco estratégico y su valor como modelo para otros ejércitos. Madrid, Ejército, 2002. 48p.

o estaban a punto de hacerlo. En consecuencia, la fuerza existente –equipada, organizada, adoctrinada y adiestrada para la guerra convencional contra adversarios regulares en grandes campañas aeroterrestres– sería prácticamente inútil para intervenir en los conflictos futuros<sup>3</sup>.

Contempladas prácticamente por toda la plana mayor del Ejército<sup>4</sup>, estas ideas fueron articuladas conceptualmente por el General Gordon Sullivan –Jefe de Estado Mayor entre 1991 y 1995– y posteriormente oficializadas en la doctrina operativa básica del Ejército estadounidense.

Por un lado, el generalato sostenía que el orden internacional surgido con la caída del bloque oriental sería más complejo, heterogéneo y potencialmente conflictivo que el bipolar, puesto que a los tradicionales riesgos y amenazas a la seguridad internacional se le sumarían nuevos peligros de muy distinta naturaleza, procedencia e intensidad debidos tanto a la fragilidad o colapso de Estados, disputas por el poder y el control de los recursos, rivalidades étnicas y religiosas, catástrofes ambientales o humanitarias como a presiones demográficas o movimientos migratorios incontrolados<sup>5</sup>. Estas crisis no solo harían que las fuerzas terrestres se vieran forzadas a realizar una amplia gama de labores, la mayoría de las cuales imposibles de calificar como de guerra, sino que obligarían al Ejército a adaptar su estructura de fuerzas y su catálogo de capacidades a los nuevos cometidos que debería satisfacer en el futuro<sup>6</sup>.

Igualmente, también opinaban que el mundo estaba asistiendo a una Revolución en los Asuntos Militares (RMA) que, impulsada por los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, “...afectaría profundamente al Ejército y a la guerra terrestre en cinco grandes áreas: letalidad y dispersión, volumen y precisión del fuego, digitalización de la fuerza, masa y efectos, e invisibilidad y detectabilidad”<sup>7</sup>. Esta revolución, articulada en torno a una tecnología integradora capaz de combinar digitalmente a los sistemas de Mando y Con-

---

3 SCALES, Robert. *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War*. Washington DC: Office of the Army Chief of Staff, 1993, 221p.

4 KAGAN, Frederick W. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. Nueva York, Encounter Books, 2006. 432 p.

5 Estos riesgos se oficializarán en el *Pamphlet 525-5 Force XXI Operations* que, realizado por el TRADOC, identificará las labores a realizar por la Fuerza XXI, un Ejército capaz de dominar todo el espectro de las operaciones.

6 Frederick Kagan, *op. cit.*, p. 167 afirma que este convencimiento era más un reconocimiento de la realidad del momento y una necesidad operativa encaminada a mantener su razón de ser en un momento en que el poder aéreo parecía ser la panacea para triunfar en cualquier conflicto, que un interés corporativo, pues el Ejército nunca se ha sentido cómodo realizando operaciones de baja o media intensidad.

7 SULLIVAN, Gordon R. y DUBIK, James M. *Land Warfare in the 21<sup>st</sup> Century*, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 1993, 33p., p. XV.

trol (C<sup>2</sup>) y los sensores de Inteligencia, Observación, Adquisición de Objetivos y Reconocimiento (ISTAR), plataformas, sistemas de armas y apoyo logístico, no solo dotaría al comandante operacional –conjunto por definición– de un elevado conocimiento del campo de batalla y le permitiría batir cualquier objetivo con total precisión; sino que en la guerra terrestre permitiría a pequeñas unidades plenamente digitalizadas y equipadas con plataformas furtivas operar dispersas por el campo de batalla y destruir cualquier objetivo a gran distancia y con enorme precisión<sup>8</sup>.

Y para lograr este objetivo, los estrategas norteamericanos consideraron vital aplicar las tecnologías de la información (redes de comunicaciones, sistemas de navegación y posicionamiento, nodos de mando y control, equipos ISTAR u ordenadores conectados en red) en el campo de batalla con la esperanza de que estas permitirían conocer perfectamente la ubicación de las fuerzas propias y adversarias, logrando con ello un conocimiento completo y constante del área de operaciones. En otras palabras, era esencial digitalizar el campo de batalla.

En consecuencia, ambas estimaciones –la fragmentación del orden internacional y la RMA– pasaron a articular el pensamiento terrestre americano en la inmediata posguerra fría.

Así, en 1993 se publicó una nueva edición de la doctrina operativa básica del Ejército estadounidense, el *Field Manual 100-5 Operations*. Este trabajo hacía muchas y variadas referencias al nuevo y complejo entorno estratégico de la inmediata posguerra fría; exponía que las fuerzas terrestres del país deberían estar preparadas para intervenir en muchos puntos calientes situados alrededor del globo y, sobre todo, abandonaba casi por completo la *Air-Land Battle* (Batalla Aeroterrestre) como fundamento de la guerra terrestre<sup>9</sup> y la reemplazaba por las *Operations Other Than War* (operaciones no bélicas), labores imposibles de calificar como de guerra pero susceptibles de requerir el empleo puntual del poder militar<sup>10, 11</sup>.

8 *Ibíd.*, p. IX.

9 Planteada originalmente en el año 1981, la Batalla Aeroterrestre se basaba en la cooperación entre las fuerzas terrestres y la aviación táctica para batir los objetivos situados en la profundidad del despliegue enemigo con el fin de separar los escalones de ataque de sus apoyos mientras se repelía el primer escalón, que era el que llevaba el peso de la ofensiva.

10 ESTADOS UNIDOS. Department of the Army. *Field Manual 100-5 Operations*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1993. 86p.

11 Aunque en desuso debido a la realidad operativa actual, una operación de este tipo engloba cualquier acción que no pueda enmarcarse dentro de una guerra convencional pero susceptible de requerir el uso de medios militares de forma puntual, incluidas acciones de combate. Ello comprende un amplio abanico de operaciones, desde acciones de apoyo a la paz hasta operaciones de rescate de no combatientes, demostración de fuerza, imposición de la paz o ataques puntuales. La definición oficial del término puede hallarse en: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *op. cit.*, p. 487.

Y un año después se presentó el *Force XXI* (Fuerza XXI), un documento que establecía las características que debería tener el Ejército de principios del siglo XXI e imaginaba cómo podría ser el *Army After Next* (Ejército del Futuro). Mientras el primero se configuraría como una fuerza similar a la procedente de la Guerra Fría aunque digitalizada y orientada a la conducción de operaciones no bélicas; el segundo sería completamente distinto del actual y conformaría la base del Ejército de la segunda mitad del siglo XXI<sup>12</sup>.

En consecuencia, esta hoja de ruta proponía iniciar el rediseño del Ejército estadounidense con el fin de disponer, en un plazo de una década, de una fuerza que, similar en apariencia a la industrial, integrara los avances tecnológicos de la Era Postindustrial y disfrutara de la plena supremacía en todo el espectro de las operaciones: desde labores de apoyo a la paz o ayuda humanitaria a combates de alta intensidad contra adversarios avanzados.

Para lograr este objetivo, el trabajo consideraba que la *Force XXI* debía reunir las siguientes características: una gran **movilidad** estratégica, táctica y gran velocidad para poderse desplegar rápidamente a cualquier punto del planeta y una vez allí moverse libremente por el teatro de operaciones; **modularidad** para proporcionar los paquetes de fuerza más adecuados para el eficaz cumplimiento de la misión; **potencia de fuego** para batir cualquier adversario con enorme precisión y rapidez; **conectividad** entre todos los escalones de la fuerza para integrar e incrementar exponencialmente el potencial militar de las unidades; **flexibilidad** doctrinal para garantizar la iniciativa de los oficiales al mando de las fuerzas; **adaptabilidad** a cualquier cambio de situación; y finalmente la capacidad para **operar en todo el espectro del conflicto**, siendo especialmente versátil en operaciones no bélicas.

Para lograr este ambicioso objetivo, el Ejército delineó una hoja de ruta que orientara su transformación en tres grandes áreas: la organizativa para obtener una estructura de fuerzas que, constituida en torno a la *Division XXI* (División XXI) se caracterizara por la integración y cohesión entre todos sus escalones inferiores, una elevada capacidad de despliegue, una gran autonomía logística y la flexibilidad suficiente como para realizar cualquier tipo de operación<sup>13</sup>; la doctrinal para disponer de unos procedimientos de actuación flexibles y acordes con los nuevos cometidos a realizar; y finalmente la material que, exceptuando

---

12 ADAMS, Thomas K. *The Army After Next: The First Post Industrial Army*. Westport, Praeger, 2008. 336p.

13 HARTZOG, William W. y DIEHL, James G. Building the 21<sup>st</sup> Century Heavy Division. *Military Review*, Fort Leavenworth (78): 9-21, marzo/abril, 1998.

el helicóptero de reconocimiento y ataque *Comanche* y la pieza autopropulsada *Crusader*, mantendría los mismos sistemas diseñados años atrás para combatir en Centroeuropa frente a los ejércitos del Pacto de Varsovia pero digitalizado con sistemas de posicionamiento y navegación global, ordenadores conectados en red, sistemas C<sup>4</sup>ISTAR o municiones de precisión<sup>14</sup>.

En conclusión, según el General Sullivan, la *Force XXI* “...es nuestra respuesta a la Revolución de la Información y a los conflictos de tercera ola. Esta fuerza, que combinará las tecnologías de la información con nuevos conceptos operativos, doctrinas y formas de organización para combatir a una velocidad, en tiempo y espacio nunca vistos hasta ahora, constituirá nuestro Ejército para el siglo XXI”<sup>15</sup>.

Un año después, el Estado Mayor del Ejército publicó dos nuevas hojas de ruta para implementar el cambio en el U.S. Army: el *America's Army of the 21<sup>st</sup> Century: Force XXI, Meeting the 21<sup>st</sup> Century Challenge* (El Ejército americano del Siglo XXI: la Fuerza XXI, satisfaciendo los retos del Siglo XXI), que extendía las ideas propuestas en el documento anterior mientras acentuaba la centralidad de la digitalización en el diseño de la Fuerza XXI; y el *America's Army in Transition: Force XXI, Process of Change to a Capabilities Based Army* (El Ejército americano en transición: la Fuerza XXI, un proceso de cambio hacia un Ejército basado en capacidades) que proponía un nuevo estilo de planeamiento basado en capacidades polivalentes, flexibles y susceptibles de emplearse en cualquier escenario y contra cualquier adversario presente o futuro<sup>16</sup>. Simultáneamente, el Mando de Adiestramiento y Doctrina (TRADOC) publicaba el *Pamphlet 525-5: Force XXI Operations* (Folleto 525-5: Operaciones de la Fuerza XXI) que detallaba el catálogo de labores a realizar por el Ejército<sup>17</sup>; los aspectos a considerar

14 Y para implementar el proyecto, se creó la Oficina para la Digitalización del Ejército, órgano responsable de aplicar las tecnologías de la información a las fuerzas heredadas de la Guerra Fría.

15 SULLIVAN, Gordon R. A New Force for a New Century. *Army Magazine*, Washington DC (44): 24-26, mayo, 1994, p. 24.

16 Considerado como un importante apoyo al proceso de transformación militar, el planeamiento por capacidades (*Capabilities-Based Planning*) fue originalmente concebido en la década de 1960 para apoyar la definición de la estrategia nuclear estadounidense. Empleado de manera intermitente durante los años posteriores –Washington lo utilizó para calcular el volumen de reservas necesario para repeler un ataque soviético en el Frente Central en los setenta y para definir la estructura de fuerzas requerida para combatir en conflictos limitados a principios de los ochenta– este resurgió con fuerza en la inmediata posguerra fría, coincidiendo con la divulgación de la RMA entre la comunidad de estratégica global (DAVIS, Paul K. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*, Santa Monica, RAND Corporation, 2002. 74p.).

17 Aunque este manual se fundamentaba en la concepción defendida por los altos mandos del Ejército que el U.S. Army se vería obligado a realizar una amplia variedad de operaciones no bélicas, no descartaba en absoluto las operaciones de combate de alta intensidad contra adversarios convencionales. En este sentido, proponía un catálogo de cometidos que abarcaba desde los riesgos no militares susceptibles de requerir

en la conducción de las operaciones (mando y control en combate, extensión del campo de batalla, simultaneidad de las operaciones, supremacía en todo el espectro del conflicto y cambios en las reglas de la guerra) y el principio fundamental de la *Force XXI*, la capacidad para imponerse frente a cualquier adversario en toda la gama de las operaciones, desde labores de apoyo a la paz sin oposición alguna a combates de alta intensidad contra adversarios avanzados.

Este conjunto de ideas persistieron, con muy pocos cambios, durante el paso del General Dennis Reimer por la jefatura de Estado Mayor del Ejército (1995-1999), un convulso periodo marcado por la necesidad de acomodar el proyecto *Force XXI* a los principios de la RMA identificados por la primera hoja de ruta conjunta, las enormes críticas recibidas al proceso de transformación terrestre o la incapacidad para proyectar rápidamente y sostener efectivamente el despliegue en los Balcanes.

En efecto, en 1996 se presentó la *Joint Vision 2010* (Visión Conjunta 2010). Elaborado por la Junta de Jefes de Estado Mayor, este documento establecía un enfoque común sobre los pilares de la RMA estadounidense<sup>18</sup>, proporcionaba a los tres ejércitos unas líneas maestras para adaptarse al entorno de seguridad de la posguerra fría y pretendía armonizar sus procesos de transformación militar. La publicación de este documento forzó al Ejército a confeccionar un nuevo plan para desarrollar e implementar la *Force XXI* que recogiera las reflexiones, conceptos e ideas que había expuesto esta hoja de ruta. Este nuevo trabajo, titulado *Army Vision 2010* (Visión del Ejército 2010) mantenía prácticamente la misma estructura, planteaba los mismos principios fundamentales y conservaba la misma estrategia transformadora que los informes anteriores si bien acogía los objetivos conjuntos de la revolución americana (el dominio de la maniobra, los ataques de precisión, la protección multidimensional y la logística focalizada, articulados mediante la superioridad informativa); proponía unos objetivos específicos para

---

una respuesta militar (desastres naturales, epidemias, hambrunas, migraciones incontroladas), seguidos por las amenazas limitadas (conflictos étnicos, religiosos, estados débiles, en descomposición o fallidos), peligros transnacionales como el crimen organizado y el terrorismo internacional, hasta guerras convencionales contra ejércitos industriales, fuerzas equipadas con armas tecnológicamente avanzadas o ejércitos complejo-adaptativos propios de la Era de la Información.

18 La *Joint Vision 2010* argumentaba que las nuevas tecnologías y la superioridad en la información eran la base sobre la que se construirían los cuatro grandes objetivos de la RMA americana: el dominio de la maniobra (*dominant maneuver*) o la explotación de la información, la movilidad y el combate con el fin de dominar el espacio de batalla; la precisión en el combate (*precision engagement*) o la capacidad para localizar, seguir y batir cualquier objetivo con total precisión desde grandes distancias, favoreciendo la obtención de los efectos deseados e incrementando la protección de la fuerza; la protección en todas las dimensiones (*full-dimensional protection*) que, basada en la superioridad en la información, garantiza la libertad de acción a la fuerza durante el despliegue, la maniobra y el combate; y finalmente la logística focalizada (*focused logistics*), definida como la habilidad de suministrar de forma rápida, efectiva y flexible todos los recursos necesarios para sostener las operaciones.

el Ejército (proyectar, proteger y sostener la fuerza, dominar la esfera informativa, operar decisivamente y modelar el espacio de batalla); aprovechaba para rebatir la idea –tan difundida entre la clase política y militar del país durante la década de 1990<sup>19</sup>– sobre la supuesta inutilidad de las fuerzas terrestres en los conflictos futuros y reivindicaba su especial contribución en la consecución de los objetivos conjuntos<sup>20</sup>.

De esta forma, el *Army Vision 2010* armonizaba el plan de transformación terrestre con el enfoque conjunto impuesto por la *Joint Vision 2010* a la vez que respondía públicamente a los ataques de los entusiastas del poder aéreo y reivindicaba la relevancia de las fuerzas terrestres en las guerras del futuro<sup>21</sup>. Sin embargo, mantuvo los mismos principios, objetivos y estrategias planteados años atrás para el proyecto *Force XXI*, pilar del Ejército para el ambiente estratégico postsoviético.

Un año después un selecto grupo de analistas de defensa, constituidos *ad hoc* para realizar una evaluación externa de las líneas maestras de la política de defensa y militar del país para el periodo 1996-2000<sup>22</sup> trazadas por la *Quadrennial Defense Review* (Revisión Cuadrienal de la Defensa) de 1997, volvió a cargar contra el Ejército y su conservador proyecto transformador<sup>23</sup>. La guía política ya había sugerido la necesidad de agilizar la fuerza terrestre, adquirir una nueva generación de sistemas más ligeros y desplegables alrededor del globo y modernizar selectivamente los medios heredados de la Guerra Fría con los últimos avances tecnológicos para mantener la operatividad presente mientras se invertía el grueso del presupuesto para adquirir nuevas plataformas revolucionarias y adecuadas al nuevo ambiente estratégico. Sin embargo, este informe in-

19 En plena efervescencia revolucionaria, muchos políticos, académicos y militares norteamericanos proclamaron que las plataformas furtivas, las armas inteligentes y los sistemas C<sup>4</sup>ISTAR permitirían al poder aéreo batir cualquier objetivo con enorme precisión, desde grandes distancias y sin apenas daños colaterales. En consecuencia, concluyeron que las guerras del futuro podrían resolverse mediante el empleo casi exclusivo del poder aéreo, siendo las fuerzas terrestres un complemento al mismo utilizado para explotar los logros de la fuerza aérea y estabilizar el territorio (LUTTWAK, Edward, N. A Post-Heroic Military Policy. **Foreign Affairs**, 75 (4): 33-44, julio/agosto, 1996; o Toward Post-Heroic Warfare. **Foreign Affairs**, 74 (3): 109-122, mayo/junio, 1995).

20 ESTADOS UNIDOS, Department of the Army. *Army Vision 2010: the Geostrategic Environment and Its Implications for Land Forces. The Land Force - The Versatile Force*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1996. 102p., pp. iii-vi.

21 Kagan, *op. cit.*, p. 231.

22 National Defense Panel. *Transforming Defense: National Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington DC, Department of Defense, 1997. 122p.

23 Es interesante comentar que pocos meses antes de la presentación de la *Quadrennial Defense Review* de 1997, el Secretario de Defensa William Cohen expuso su primer Informe Anual de Defensa en el que contemplaba como prioritario el desarrollo de una nueva generación de medios terrestres más ligeros y fácilmente desplegables que los carros de combate *Abrams* y los vehículos de transporte de tropas *Bradley*, columna vertebral de las unidades mecanizadas del Ejército estadounidense.

dependiente atacó directamente al Ejército por su extrema moderación a la hora de implementar la RMA y aparente pasividad a la hora de adaptar su estructura de fuerzas y catálogo de capacidades a los retos presentes y prepararse para los peligros futuros, a la vez que acusó a su Estado Mayor de inmovilista, falto de ambición y carente de liderazgo y alertó de que el Ejército corría el riesgo de quedarse rezagado de la revolución y convertirse en una fuerza irrelevante en los conflictos futuros<sup>24</sup>.

En consecuencia, este grupo de expertos recomendó al Ejército que explotara activamente la RMA y se preparara para los retos emergentes desarrollando una nueva generación de plataformas terrestres tecnológicamente avanzadas, integradas en red, ligeras y altamente desplegadas que desembocarían en el *Future Combat System* (Sistema de Combate Futuro)<sup>25</sup>; cancelara sus dos programas estrella (el helicóptero de reconocimiento y ataque *Comanche* y el autopropulsado *Crusader*) y suspendiera la modernización y digitalización de sus sistemas heredados (en particular el carro de combate *M-1 Abrams* y el vehículo de combate de infantería y de caballería *M-2/M-3 Bradley*) por su elevado coste económico, supuesta inadecuación al nuevo entorno estratégico y nulo carácter revolucionario<sup>26</sup>.

No obstante, a pesar de las recomendaciones políticas de la Revisión Cuadrienal de la Defensa y la ferocidad de los ataques del *National Defense Panel* (Panel de Defensa Nacional), el equipo del General Reimer mantuvo intacto el orden de prioridades existente y no realizó ningún cambio de entidad en su objetivo de fuerza, catálogo de capacidades o programas de adquisición previstos años atrás.

---

24 Aunque el Ejército fue el principal objetivo de los ataques del Panel de Defensa Nacional, ni la Armada ni la Fuerza Aérea salieron indemnes. En efecto, este informe propuso la cancelación de todos los sistemas heredados de la Guerra Fría (los cazabombarderos F-18C/D o los portaviones de la clase Nimitz y los submarinos de la clase Ohio), reducir la adquisición de los programas en curso (los aviones de combate F-18E/F, F-22 y F-35 o cancelar el último portaaviones de la clase Nimitz) y favorecer el desarrollo y adquisición de equipos tecnológicamente avanzados y adecuados a los retos emergentes (buques Arsenal y portaviones de la clase CVX para la Armada, o vehículos aéreos no tripulados de combate y nuevos aviones de reconocimiento y adquisición de objetivos para la Fuerza Aérea.

25 El documento entendía que el Ejército debía proceder al desarrollo de vehículos no tripulados, equipos de identificación amigo-enemigo, sistemas C<sup>4</sup>ISTAR, proyectiles de precisión y una nueva familia de sistemas terrestres ligeros, desplegados, digitalizados y equipados con las más avanzadas tecnologías. National Defense Panel. *Transforming Defense: National Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington DC, Department of Defense, 1997. 122p.

26 En este sentido, véanse las férreas críticas al proceso de transformación terrestre que realizó Andrew Krepinovich (1997), director del influyente Centro de Estudios Estratégicos y Financieros (*Center for Strategic and Budgetary Assessments* – CSBA) situado en la capital estadounidense y uno de los integrantes del *National Defense Panel*. Sin embargo, son muchos los análisis que critican por igual los planteamientos transformadores del Ejército y las arriesgadas propuestas de este grupo de expertos. Ejemplos de ello pueden hallarse en Adams, *op. cit.*, pp. 69-74 o Kagan, *op. cit.*, pp. 238-40.

Finalmente, en el año 1999 se produjo el golpe definitivo al plan inicial de transformación del Ejército: su incapacidad para proyectar rápidamente y sostener efectivamente la *Task Force Hawk*, una fuerza constituida para apoyar las operaciones aliadas en Kosovo que integraba unos cinco mil efectivos encuadrados en unidades mecanizadas, motorizadas, de artillería e infantería y un destacamento de helicópteros de combate. El despliegue de esta fuerza desde sus bases –situadas en Alemania y Estados Unidos– hasta el teatro de operaciones fue lento, su puesta en orden de combate problemática y su sostenimiento difícil debido a la lejanía de los puertos del campo de batalla, la escasez de aeropuertos capaces de acoger los enormes aviones de transporte estratégico necesarios para proyectar los helicópteros *Apache* y los carros *Abrams*, la carencia de infraestructuras que soportaran el paso de los vehículos mecanizados o los enormes requerimientos logísticos e infraestructurales necesarios para mantener operativa una fuerza cuyo empleo prácticamente no influyó en el desarrollo de las hostilidades<sup>27</sup>. La debacle de la *Task Force Hawk* fue la prueba final y definitiva de que el Ejército necesitaba transformarse porque corría realmente el peligro de convertirse en irrelevante para los conflictos futuros.

Fue en este momento de crisis cuando el General Eric Shinseki accedió a la Jefatura del Estado Mayor del Ejército con una única determinación: reconducir la transformación terrestre para recuperar la iniciativa perdida y reivindicar las enormes cualidades de las fuerzas terrestres en los conflictos presentes y futuros. Dicho de otra forma, Shinseki opinaba que el Ejército se había focalizado excesivamente en el proceso de digitalización de la fuerza y había descuidado su capacidad de proyección, y de poco serviría un Ejército tecnológicamente avanzado y capaz de operar en red si este era incapaz de desplegarse a las zonas de conflicto<sup>28</sup>. Es por ello que su primera labor como Jefe de Estado Mayor fue emitir el *Army Vision: Soldiers on Point for the Nation: Persuasive in Peace, Invincible in War* (La Visión del Ejército: soldados listos para la Nación: persuasivos durante la paz, invencibles en tiempo de guerra), una declaración de intenciones donde se comprometía a incrementar extraordinariamente la capacidad de proyección de la fuerza terrestre para conseguir situar en cualquier punto del planeta una Brigada en 96 horas, el resto de la División en 120 horas y un Cuerpo de Ejército de cinco Divisiones en 30 días<sup>29</sup>.

27 GORDON IV, John y NARDULLI, Bruce y PERRY, Walter L. The Operational Challenges of Task Force Hawk. *Joint Forces Quarterly*, Washington DC (29): 52-57, otoño-invierno, 2001.

28 Adams, *op. cit.*, p. 78.

29 ESTADOS UNIDOS, Department of the Army. *Soldiers On Point for the Nation... Persuasive in Peace, Invincible in War*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2001. 64p.

Tal empresa requería redefinir completamente la estructura de fuerzas y catálogo de capacidades del Ejército: mientras sus unidades ligeras podían desplegarse globalmente en cuestión de días pero adolecían de una escasa protección, reducida movilidad táctica y limitada potencia de fuego, sus fuerzas pesadas gozaban de una elevada protección, potencia de fuego y movilidad táctica pero su despliegue y puesta en orden de combate podía dilatarse durante meses. Era preciso crear una fuerza lo suficientemente ligera como para proyectarse globalmente en los plazos propuestos, que gozara de gran autonomía, fuera fácilmente sostenible y pudiera operar en escenarios con limitadas infraestructuras; pero que una vez en el campo de batalla exhibiera una letalidad, protección y movilidad táctica similar a la de una formación mecanizada.

Para lograr este objetivo, Shinseki propuso un plan de transformación dividido en tres fases –la *Legacy Force* (Fuerza Heredada), la *Interim Force* (Fuerza Interina) y la *Objective Force* (Fuerza Objetivo)– cuya implementación se abordaría de inmediato y finalizaría en el 2030<sup>30</sup>. El punto de partida sería la fuerza heredada de la Guerra Fría que, constituida en torno al III Cuerpo de Ejército porque concentraba el grueso de las unidades pesadas que se emplearían en respuesta a cualquier contingencia, se sometería a una profunda modernización para garantizar su operatividad durante el primer cuarto de siglo. Para ello, se actualizarían varios sistemas de armas como los carros de combate *M-1 Abrams*, los vehículos de infantería y de caballería *M-2/M-3 Bradley*, los helicópteros de ataque *AH-64 Apache* y los utilitarios *UH-60 Blackhawk*, los lanzamisiles *MLRS* o los misiles antiaéreos *Patriot*<sup>31</sup>, se completaría el proceso de digitalización de la fuerza que se inició con la 4ª División de Infantería (Mecanizada) y se incorporarían en el catálogo de capacidades del Ejército nuevos sistemas como el helicóptero *Comanche* y el autopropulsado *Crusader*.

La fase de transición se articularía mediante la *Interim Force*, una fuerza altamente proyectable, fácilmente sostenible, con gran autonomía de acción, capaz de operar en escenarios con limitadas infraestructuras y, aunque proyec-

---

30 Un detallado análisis sobre este plan de transformación puede hallarse en: WILSON, Peter A., GORDON IV, John y JOHNSON, David E. An Alternative Future Force: Building a Better Army. *Parameters*, Carlisle 33 (4): 19-39, invierno, 2003.

31 Sin embargo, pronto se constató que la modernización del material heredado sería más difícil y cara de lo previsto porque el grueso de los sistemas se hallaba en la mitad de su vida operativa y su puesta a punto, mantenimiento, modernización y costes de operación –cada vez mayores debido a la antigüedad y atrición del material– requería un elevado porcentaje del presupuesto del Ejército. Ello limitaría el capital disponible para desarrollar la Fuerza Objetivo y dilataría su implementación y obligaría a recapitalizar los programas de adquisición de armamento y material o cancelar programas como el helicóptero *Comanche* y la pieza de artillería autopropulsada *Crusader* (General Accounting Office. Defense Acquisition: Army Faces Weapon System Challenges. GAO-01-311. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2001. 24p.).

tada para realizar labores de gestión de crisis, estabilización o apoyo a la paz, pudiera combatir en todo el espectro, bien independientemente o apoyando a las unidades mecanizadas. Esta fuerza se constituiría en torno a los *Interim Brigade Combat Teams* (Equipos de Combate Provisionales de nivel brigada), unidades de entidad Brigada que, con su heterogénea y modular composición (tres batallones de infantería motorizada, uno de artillería y otro de apoyo, un escuadrón de caballería, una compañía contracarro, una de transmisiones, una de ingenieros y una de inteligencia), estarían capacitados para operar con plena independencia y disfrutar de un potencial de combate suficiente como para satisfacer cualquier cometido. Esta fuerza provisional –denominada *Stryker Brigade Combat Team* (SBCT) (Equipo de Combate de Brigada Stryker) una vez se adoptó el vehículo *LAV III Stryker* como plataforma de estas formaciones– no sería transformadora pero permitiría experimentar con nuevos conceptos, procedimientos, tecnologías o formas de organización susceptibles de aplicarse en la *Objective Force*<sup>32</sup>.

En resumen, la *Interim Force* se situaría en términos de movilidad, protección y potencia de fuego en un punto intermedio entre las fuerzas ligeras y las mecanizadas. Este vacío, ignorado durante la Guerra Fría, se hizo patente con el surgimiento del ambiente estratégico actual, que demanda fuerzas capaces de responder rápidamente a cualquier contingencia que pueda desarrollarse alrededor del planeta y que una vez allí puedan realizar operaciones de estabilización, pacificación o de guerra abierta de forma autónoma y con suficiente capacidad resolutive<sup>33</sup>. El Ejército, que hasta la fecha ha reconvertido seis Brigadas del I Cuerpo de Ejército al nuevo modelo de fuerza modular, ha empleado las SBCT en Iraq con un resultado bastante satisfactorio, mostrando tanto el potencial como las limitaciones de estas formaciones y aportando valiosas enseñanzas para el diseño de la fuerza futura<sup>34</sup>.

El punto final del proyecto transformador del General Shinseki sería la *Objective Force*, “...una fuerza altamente móvil, ligeramente blindada e intensiva en sistemas de inteligencia, observación y reconocimiento que le permitirán localizar,

32 El *Light Armored Vehicle III Stryker* es un vehículo 8x8 que, con un peso cercano a las 20 toneladas, goza de una elevada movilidad estratégica y táctica, suficiente potencia de fuego y protección a la vez que tiene un bajo consumo y mantenimiento. Sin embargo, lo que hace especial a este vehículo –con variantes de transporte de tropas, contracarro, portamortero, ambulancia, ingenieros, reconocimiento o mando– es su equipo de combate y sistema de mando, control y comunicaciones, que dota a cada vehículo una completa radiografía del campo de batalla mientras lo conecta permanentemente en red con el resto de las fuerzas.

33 NARDULLY, Bruce R. y McNAUGHTER, Thomas L. *The Army: Toward the Objective Force*. En: BINNENDIJK, Hans J. *Transforming America's Military*. Washington DC: National Defense University Press, 2002. pp. 101-128.

34 GORDON IV, John y SOLLINGER, Jerry. *The Army's Dilemma*. *Parameters*, Carlisle 34 (2): 33-45, verano, 2004.

*atacar y destruir cualquier elemento hostil a gran distancia con su propio armamento de precisión*"<sup>35</sup>. Esta fuerza, espina dorsal del Ejército para el nuevo milenio, integraría los conceptos operativos, tecnologías y orgánicas provenientes del programa *Army After Next* y se organizaría en Unidades de Acción (de entidad Brigada) o Unidades de Empleo (equivalentes a una División), altamente proyectables y sostenibles, articuladas de forma modular y con gran potencia de combate.

La Fuerza Objetivo se organizaría en torno al *Future Combat System* (Sistema de Combate Futuro), una familia de sistemas compuesta por avanzados sensores, redes, equipos, plataformas, combatientes y armas<sup>36</sup>, y caracterizada por una gran movilidad estratégica y táctica, fácil sostenimiento, reducido mantenimiento y enorme autonomía de acción a la vez que su capacidad para operar en red le proporcionaría una plena comprensión del ambiente operativo y la habilidad para batir cualquier objetivo con total precisión y efectividad. Este sistema de sistemas estaría equipado con los últimos avances tecnológicos en materia de armamento, propulsión, protección o mando y control y proporcionaría a la nueva generación de vehículos terrestres –mucho más ligeros y menos blindados que el binomio *Abrams/Bradley*– la capacidad para localizar y destruir cualquier fuerza hostil con rapidez y precisión, desde grandes distancias y fuera del alcance enemigo, sin revelar su posición ni ofrecer tiempo de reacción, evitando así la exposición directa de estos vehículos levemente protegidos al fuego enemigo. Esta sería el alma del *Future Combat System*, su capacidad para divisar al enemigo y destruirlo antes de contactar con él<sup>37</sup>.

En conclusión, la *Objective Force* sería la meta de la transformación terrestre. Este Ejército del siglo XXI, completamente distinto de las grandes formaciones mecanizadas de la época industrial, diseñado según los planteamientos del programa *Army After Next*, organizado en Unidades de Acción y articulado en torno al *Future Combat System*, gozaría de una proyectabilidad, agilidad, movilidad, autonomía, potencia de fuego, conocimiento del campo de batalla y adaptabilidad sin precedentes, cualidades que conferirían al Ejército la plena supremacía frente a cualquier adversario en toda la gama de las operaciones<sup>38</sup>.

---

35 BOSTON, Scott. Toward a Protected Future Force. *Parameters*, Carlisle 34 (4): 55-70, invierno, 2004, p. 57.

36 El Sistema de Combate Futuro estaría compuesto por una familia de sistemas (equipos individuales, sensores, vehículos terrestres y aéreos no tripulados o plataformas terrestres –portamorteros, artillería autopropulsada, carros de combate, vehículos de infantería, caballería, sanitarios, mando y control, recuperación u observación– que, con un peso comprendido entre las 16 y las 20 toneladas, serían mucho más ligeros que los carros de combate *M-1 Abrams* y los vehículos de combate de infantería *M-2 Bradley*.

37 Nardulli y McNaugher, *op. cit.*, pp. 116-119.

38 BIASS, Erik H. y KEMP, Ian. Future Combat Systems. *Armada International*, Zurich 13 (2): 1-15, febrero, 2006.

No obstante, aunque Shinseki previó que la *Objective Force* empezaría a sustituir paulatinamente las *Legacy Force* e *Interim Force* a partir de 2014, culminando en el año 2030, es muy probable que este plazo se dilate de manera indeterminada dada la necesidad de redefinir tanto los objetivos de fuerza y el catálogo de capacidades del Ejército tras las experiencias afgana e iraquí y la cancelación del *Future Combat System*. Y es que estas campañas han impuesto nuevos requerimientos operativos; han consumido enormes recursos humanos, materiales y económicos, o han obligado a desarrollar medidas para regenerar una fuerza agotada tras diez años de guerra y que requerirá varios años para volver a los niveles de alistamiento anteriores a 2001, a la vez que han mostrado la importancia de una buena coraza y las limitaciones inherentes de la tecnología en escenarios de guerra irregular u operaciones de estabilización<sup>39, 40</sup>.

La llegada de Donald Rumsfeld al frente del Pentágono amenazó una vez más el plan transformador del Ejército. Adepto a las tesis más revolucionarias, Rumsfeld reprochó el inmovilismo, corporativismo, desaprovechamiento de la RMA y extrema moderación a la hora de acometer la transformación. Esto se tradujo en la cancelación del *Comanche* y el *Crusader* o las frustradas intenciones de suspender la modernización del binomio *Abrams/Bradley* y reducir el volumen de fuerzas, decisiones que provocaron un enorme malestar entre el generalato y la animadversión personal entre Shinseki y Rumsfeld<sup>41</sup>.

Sin embargo, los trágicos sucesos de septiembre de 2001 y las campañas militares de Afganistán e Iraq acabaron con estas controversias y alteraron completamente los planes transformadores del Ejército. Y es que mientras inicialmente las operaciones se desarrollaron según las pautas imaginadas por Rumsfeld (pequeñas fuerzas muy tecnificadas con apoyo aéreo permanente maniobrando agresivamente por un campo de batalla sin líneas de frente y logrando rápida y decisivamente los objetivos estratégicos de la misión) y parecían ratificar los revolucionarios planteamientos del titular del Pentágono, con la estabilización del territorio y el comienzo de la insurgencia empezaron a vislumbrarse las debilidades de un Ejército todavía organizado, equipado y adiestrado para la Guerra Fría, las carencias de un proceso de transformación demasiado tecnocéntrico, planteado a muy largo plazo y orientado al combate convencional o los enormes

39 KAESER, Hans U. *The Future Combat System. What Future Can the Army Afford?* Washington DC: CSIS, 2009. 43p.

40 FEICKERT, Andrew. *The Army's Future Combat System (FCS): Background and Issues for Congress.* CRS-RL32888. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2005. 38p.

41 KITFIELD, James. *War & Destiny: How the Bush Revolution in Foreign and Military Affairs Redefined American Power.* Washington DC, Potomac Books, 2005. 400p, p. 103.

requerimientos humanos y materiales necesarios para ejercer el control de territorios hostiles durante largos periodos de tiempo<sup>42, 43, 44</sup>.

Fue en esta coyuntura cuando el General Peter Schoomaker sustituyó al General Eric Shinseki como Jefe de Estado Mayor del Ejército. Conocedor de los peligros que acechaban en Afganistán e Iraq –una insurgencia floreciente, un terrorismo galopante y una estabilización y reconstrucción más complicadas de lo imaginado– y consciente de la encrucijada en la que se hallaba el Ejército –con una guerra global contra el terrorismo que luchar y ganar, carente de medios humanos y materiales como para sostener una larga campaña militar, con nuevos requerimientos operativos más urgentes y con la necesidad de financiar las operaciones y sufragar la reposición del material actual en detrimento de los proyectos futuros–, Schoomaker se propuso reconducir otra vez la transformación terrestre<sup>45</sup>.

Por un lado, canceló el plan transformador diseñado por su antecesor y lo sustituyó por un nuevo modelo que, articulado en torno a la *Current Force* (Fuerza Presente) y la *Future Force* (Fuerza Futura), pretendía asegurar la financiación, preparación y adecuación del Ejército para satisfacer los cometidos actuales en detrimento de los grandes proyectos futuros. Así, la *Current Force* se compondría de los medios disponibles hoy en día –desde las unidades ligeras y mecanizadas heredadas de la Guerra Fría hasta las unidades *Stryker*, puntal de la fuerza interina– con el fin de garantizar la operatividad de la fuerza terrestre en las campañas actuales y futuras mediante el mantenimiento, modernización y sustitución de las plataformas existentes (sometidas a un enorme desgaste debido a los conflictos afgano e iraquí); la adquisición de nuevas capacidades que respondan a los requerimientos operativos actuales (vehículos protegidos contra minas y emboscadas, sistemas ISTAR o equipos personales) y la integración de las capacidades futuras tan pronto estén disponibles (vehículos no tripulados, sistemas C<sup>4</sup>ISTAR, armamento inteligente, redes de comunicación seguras e invulnerables a ciberataques...)<sup>46</sup>. La *Future Force* mantendría la esencia de

---

42 NARDULLY, Bruce R. The U.S. Army and the Offensive War on Terrorism. En: DAVIS, Lynn E. y SHAPIRO, Jeremy (eds.). The U.S. Army and the New National Security Strategy. Santa Monica, RAND Corporation, 2003. pp. 27-60.

43 McNAUGHTER, Thomas L. Refining Army Transformation. En: DAVIS, Lynn E. y SHAPIRO, Jeremy (eds.). The U.S. Army and the New National Security Strategy. Santa Monica, RAND Corporation, 2003. pp. 163-90.

44 COLOM, Guillem. Los límites del poder militar estadounidense. **Política y Estrategia**, Santiago 116: 190-208, julio-diciembre, 2010.

45 KAGAN, Frederick y DONNELLY, Thomas. Ground Truth: the Future of U.S. Landpower. Washington DC, The American Enterprise Institute Press, 2008. 157p., pp. 37-48.

46 *Ibíd.*, pp. 87-99.

la *Objective Force* soñada por Shinseki (formaciones autónomas, ligeras y proyectables, operables en red y articuladas en torno al *Future Combat System* y su implantación se realizaría de manera gradual y progresiva mediante la puesta en servicio de los nuevos equipos tan pronto estuvieran disponibles<sup>47</sup>. Aunque Shoemaker evitó establecer una fecha exacta para la constitución de la *Future Force*, se asumía que esta empezaría a operar a partir de 2025<sup>48</sup>.

Por otro lado, para garantizar la operatividad del Ejército y mantener los despliegues en Afganistán e Iraq con una fuerza activa claramente insuficiente, Schoomaker no solo optó por emplear masivamente –hasta sobrepasar a las unidades de primera línea durante la posguerra– a los reservistas y la Guardia Nacional en acciones de combate y apoyo, o consentir la participación activa de contratistas militares privados en labores de protección, logística o seguridad; sino que también emprendió una serie de cambios orgánicos en la estructura de fuerzas existente –redujo el núcleo y el apoyo divisionario, aumentó la modularidad de las Brigadas o convirtió unidades de artillería en unidades de infantería– para incrementar en un tercio el potencial de combate del Ejército manteniendo los mismos efectivos.

El General George Casey –sustituto de Shoemaker al frente de la jefatura del Estado Mayor del Ejército (2007-11)– continuó con los cambios iniciados por su antecesor a la vez que estableció un nuevo orden de prioridades para el U.S. Army que se ha mantenido hasta la fecha. Así, desde el año 2007, la principal prioridad del Ejército pasa por garantizar la operatividad de una fuerza que ya ha mostrado signos de agotamiento (dilatación de los despliegues, dificultad para mantener las rotaciones, disminución de los niveles de adiestramiento y alistamiento de las unidades, carencia de fuerzas para nuevas contingencias) y la de resolver los desafíos operativos planteados por las largas y duras campañas afgana e iraquí (guerra irregular e híbrida, contrainsurgencia, estabilización o apoyo militar a las labores de reconstrucción); siendo el desarrollo e implantación de la *Future Force*, meta de la transformación terrestre, un objetivo secundario a medio plazo.

Además, fue durante su mandato cuando el Pentágono decidió la cancelación definitiva del *Future Combat System* –sujeto a una espiral de costes y retrasos en la entrega de equipos, y su completa inadecuación para satisfacer los requerimientos derivados de Afganistán e Iraq– y su sustitución por el *Army Brigade Combat Team Modernization Program* (Programa de Modernización de los

47 Feickert, *op. cit.*, pp. 18-27.

48 Adams, *op. cit.*, pp. 133-150.

Equipos de Combate de las Brigadas del Ejército). Este proyecto que se presenta como menos ambicioso, más asequible y realista que el anterior, contiene varios de los componentes desarrollados para el *Future Combat System* (vehículos no tripulados, sistemas C<sup>4</sup>ISTAR, municiones, equipos de propulsión) y pretende la gradual modernización de los sistemas terrestres actualmente en servicio (desde el carro *Abrams* al blindado de infantería *Bradley*, pasando por las piezas de artillería *Paladin*, los vehículos de combate *Stryker* o los lanzamisiles *MLRS*)<sup>49</sup>.

Estas líneas de acción fueron ratificadas por el General Martin Dempsey durante su efímero paso por la Jefatura de Estado Mayor del Ejército estadounidense (abril-septiembre de 2011) antes de su nombramiento como máxima autoridad militar del país; y con toda probabilidad también serán validadas por el General Raymond Odierno que, recientemente proclamado Jefe de Estado Mayor del U.S. Army, deberá garantizar que la transformación terrestre permita la generación de una fuerza modular, tecnológicamente avanzada, adaptable a cualquier situación y susceptible de ser empleada en toda la gama de las operaciones; y hacerlo en un momento marcado por la crisis económica, la erosión institucional y la necesidad de combinar la resolución de los problemas presentes con la preparación para los retos futuros<sup>50</sup>.

## Conclusiones

Tras el fin de la Guerra Fría, el Ejército estadounidense inició una profunda transformación para lograr la Revolución en los Asuntos Militares y prepararse para lograr el dominio de todo el espectro operativo. No obstante, su torpe actuación en los Balcanes puso de manifiesto algunas de las lagunas de este enfoque inicial. En consecuencia, se redefinió la transformación para lograr una *Objective Force* plenamente digitalizada, articulada en red, altamente desplegable, fácilmente sostenible y capaz de combatir en toda la gama de las operaciones. Este objetivo de fuerza para el 2030 se articularía en torno al *Future Combat System*, un ambicioso, impopular y caro programa que finalmente ha sido desechado por su enorme coste y limitada utilidad práctica tras observar la realidad de los conflictos actuales.

Sin embargo, mientras se desarrollaba la *Objective Force*, el poder terrestre descansaría sobre la *Legacy Force* –muy criticada por su supuesta inutilidad

---

49 Kaeser, *op. cit.*, pp. 23-27.

50 ESTADOS UNIDOS, Chairman of the Joint Chiefs of Staff. *The National Military Strategy of the United States of America. Redefining America's Military Leadership*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2011. 21p.

en los conflictos actuales pero cuya valía se ha vuelto a demostrar en Iraq– y la *Interim Force* que, diseñada para satisfacer las nuevas necesidades operativas del Ejército y facilitar su transición del pasado al futuro, tuvo su bautismo de fuego durante la posguerra iraquí con unos resultados más que satisfactorios.

Aunque la llegada de Donald Rumsfeld –contrario al mantenimiento de las fuerzas mecanizadas, determinado a acabar con los programas *Comanche* y *Crusader*, alarmado por el coste del *Future Combat System*, crítico con los planes transformadores del Ejército y decidido a reducir su colosal estructura– al frente del Pentágono amenazó muy seriamente las actividades presentes y proyectos futuros del U.S. Army, los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 y la declaración de la guerra global contra el terrorismo impusieron un nuevo orden de prioridades y situaron en un segundo plano los planes de Rumsfeld.

Los éxitos cosechados por las fuerzas terrestres durante la invasión de Afganistán e Iraq desataron la euforia en Estados Unidos, puesto que parecían demostrar la buena marcha de los cambios propuestos. Sin embargo, la realidad pronto se volvió a imponer cuando las operaciones convencionales dejaron paso a las labores estabilización, reconstrucción y contrainsurgencia. En este momento se observó la inadecuación del Ejército estadounidense para intervenir en conflictos irregulares o híbridos, los enormes requerimientos humanos y materiales necesarios para ejercer el control del territorio, realizar labores de estabilización o apoyar las esfuerzos de construcción nacional, o los inaceptables costos derivados de mantener largos despliegues en el exterior, participar en grandes campañas militares, desgastar hasta unos niveles alarmantes la maquinaria militar del país o carecer de fuerzas suficientes para afrontar nuevas contingencias que puedan surgir en el futuro<sup>51</sup>.

Este nuevo escenario, muy distinto para el que se había estado preparando el Ejército durante la década anterior, ha impuesto nuevos requerimientos operativos y provocado un nuevo cambio de rumbo en la transformación terrestre. Exacto, mientras el planeamiento a largo plazo conducirá a una *Future Force* que poco tendrá que ver con la que imaginó Shinseki a finales de los noventa, a corto plazo las prioridades son muy distintas de las proyectadas años atrás: la guerra en red, el dominio del espectro operativo o los vehículos interinos han dejado paso a la guerra irregular, la contrainsurgencia, la estabilización y reconstrucción, los equipos personales, los vehículos protegidos contra minas y emboscadas, la

---

51 HAAS, Richard. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, Nueva York 87 (3): 44-56, mayo-junio 2008.

operatividad de la fuerza o la protección de las infraestructuras de comunicación frente a ciberataques. Además, estas largas campañas que ya se encuentran en su fase final no solo están forzando la refinanciación de varios programas de armamento, la reducción de las opciones de compra, la prorrogación de su pago o el aplazamiento de sus plazos de entrega; sino que la sustitución de un material sujeto a una enorme atrición o la adquisición de nuevos equipos aptos para los cometidos actuales está obligando a alterar las partidas de gasto o recurrir a créditos extraordinarios. Conociendo esta realidad, no parece extraño que la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2010 y la Estrategia Militar Nacional de 2011 hayan alertado de la inviabilidad de esta situación y recomendado al Ejército un mayor control sobre los procesos de definición y adquisición de armamento o el sostenimiento y ciclo de vida del material; sino también sobre la necesidad de elegir su catálogo de capacidades presente y futuro en un contexto de cambio estratégico y crisis económica.

A pesar de todo, hoy en día la máxima prioridad del Ejército estadounidense pasa por superar los retos presentes (guerra irregular, contrainsurgencia, contraterrorismo, estabilización o apoyo militar a las labores de reconstrucción). Sin embargo, no puede olvidar que su supremacía futura no solo depende de su formidable y todavía imbatible fuerza convencional, organizada en torno a unidades mecanizadas con gran potencia de fuego y capacidades para enfrentarse a cualquier adversario regular presente o futuro; sino también de la plena integración del esfuerzo bélico dentro de una estrategia general del país que combine todos los elementos del potencial nacional<sup>52</sup>.

Aunque difícilmente pueden extraerse lecciones concretas del proceso de transformación del Ejército estadounidense susceptibles de ser aplicadas al caso chileno o al resto de la región, sí parece posible plantear algunas conclusiones de carácter más general que deberían ser tratadas con sumo detalle. En primer lugar, la rápida evolución del entorno estratégico dificulta el planeamiento de la defensa, puesto que cualquier medida que pueda tomarse hoy condicionará la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades del mañana y determinará la habilidad de la fuerza terrestre para satisfacer los retos futuros. En consecuencia, cualquier proceso de transformación deberá fundamentarse en un análisis estratégico serio, cauto y en constante evolución. En segundo lugar, aunque cualquier proceso de este tipo debe plantearse a largo plazo, éste debe ser lo suficientemente flexible como para resolver rápidamente cualquier problema operativo

---

52 ARMITAGE, Richard L. y NYE, Joseph S (cords.). CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America, Washington DC, Center for Strategy and International Studies, 2008, 82p.

que pueda surgir, integrar las lecciones aprendidas de los conflictos presentes y adaptarse a la evolución previsible de la amenaza. En tercer lugar, a pesar de los *nuevos* y múltiples cometidos a realizar por los ejércitos, es preciso que estos no caigan en la falsa dicotomía que se ha instalado en Estados Unidos entre fuerzas de propósito general para operaciones convencionales y fuerzas especializadas en acciones de baja y media intensidad o para la guerra irregular. Finalmente, es también necesario que la transformación venza las inercias de unas instituciones políticas y militares que, en demasiados casos, se muestran reticentes al cambio y prefieren mantener el paradigma militar de la Guerra Fría. Tomados en conjunto, esta serie de elementos apoyarán la transformación y facilitarán la adaptación de nuestras fuerzas armadas al mundo del siglo XXI.

### **Bibliografía**

- ADAMS, Thomas K. *The Army After Next: The First Post Industrial Army*. Westport, Praeger, 2008. 336p.
- ARMITAGE, Richard L. y NYE, Joseph S (cords.). *CSIS Commission on Smart Power. A smarter, more secure America*, Washington DC, Center for Strategy and International Studies, 2008, 82p.
- BIASS, Erik H. y KEMP, Ian. *Future Combat Systems*. **Armada Internacional**, Zurich 13 (2): 1-15, febrero, 2006.
- BOSTON, Scott. *Toward a Protected Future Force*. **Parameters**, Carlisle 34 (4): 55-70, invierno, 2004.
- CALVO, José L. *La Doctrina Militar terrestre norteamericana: Bases históricas, marco estratégico y su valor como modelo para otros ejércitos*. Madrid, Ejército, 2002. 48p.
- COLOM, Guillem. *Los límites del poder militar estadounidense*. **Política y Estrategia**, Santiago 116: 190-208, julio-diciembre, 2010.
- DAVIS, Paul K. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*, Santa Monica, RAND Corporation, 2002. 74p.
- ESTADOS UNIDOS, Chairman of the Joint Chiefs of Staff. *The National Military Strategy of the United States of America. Redefining America's Military Leadership*, Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2011. 21p.
- \_\_\_\_\_. *JP 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2009. 516p.

- \_\_\_\_\_. Joint Vision 2010. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1996. 35p.
- ESTADOS UNIDOS, Department of Defense. Quadrennial Defense Review. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1997. 69p.
- ESTADOS UNIDOS, Department of the Army: Army Modernization Plan, Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2007. 144p.
- \_\_\_\_\_. Soldiers On Point for the Nation... Persuasive in Peace, Invincible in War. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2001. 64p.
- \_\_\_\_\_. Army Vision 2010: the Geostrategic Environment and Its Implications for Land Forces. The Land Force – The Versatile Force. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1996. 102p.
- \_\_\_\_\_. Pamphlet 525-5 Force XXI Operations: A Concept for the Evolution of Full-Dimensional Operations for the Strategic Army of the Early Twenty-First Century. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1994. 160p.
- \_\_\_\_\_. *Field Manual 100-5 Operations*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 1993. 86p.
- FEICKERT, Andrew. The Army's Future Combat System (FCS): Background and Issues for Congress. CRS-RL32888. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2005. 38p.
- General Accounting Office. Issues Facing the Army's Future Combat Systems Program. GAO-03-1010R. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2003. 44p.
- \_\_\_\_\_. Defense Acquisition: Army Faces Weapon System Challenges. GAO-01-311. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2001. 24p.
- GORDON IV, John y NARDULLI, Bruce y PERRY, Walter L. The Operational Challenges of Task Force Hawk. **Joint Forces Quarterly**, Washington DC (29): 52-57, otoño-invierno, 2001.
- GORDON IV, John y SOLLINGER, Jerry. The Army's Dilemma. **Parameters**, Carlisle 34 (2): 33-45, verano, 2004.
- HAAS, Richard. The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance. **Foreign Affairs**, Nueva York 87 (3): 44-56, mayo-junio 2008.
- HARTZOG, William W. y DIEHL, James G. Building the 21<sup>st</sup> Century Heavy Division. **Military Review**, Fort Leavenworth (78): 9-21, marzo/abril, 1998.
- KAESER, Hans U. The Future Combat System. What Future Can the Army Afford? Washington DC: CSIS, 2009. 43p.

- KAGAN, Frederick W. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. Nueva York, Encounter Books, 2006. 432 p.
- KAGAN, Frederick y DONNELLY, Thomas. *Ground Truth: the Future of U.S. Landpower*. Washington DC, The American Enterprise Institute Press, 2008. 157p.
- KREPINEVICH, Andrew. *National Defense Panel Report: First Shot in the Debate Over Transforming the U.S. Military*. Washington DC, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 1997. 28p.
- KITFIELD, James. *War & Destiny: How the Bush Revolution in Foreign and Military Affairs Redefined American Power*. Washington DC, Potomac Books, 2005. 400p.
- LUTTWAK, Edward, N. *A Post-Heroic Military Policy*. **Foreign Affairs**, 75 (4): 33-44, julio/agosto, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Toward Post-Heroic Warfare*. **Foreign Affairs**, 74 (3): 109-122, mayo/junio, 1995.
- McNAUGHTER, Thomas L. *Refining Army Transformation*. En: DAVIS, Lynn E. y SHAPIRO, Jeremy (eds.). *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Santa Monica, RAND Corporation, 2003. pp. 163-90.
- NARDULLY, Bruce R. *The U.S. Army and the Offensive War on Terrorism*. En: DAVIS, Lynn E. y SHAPIRO, Jeremy (eds.). *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Santa Monica, RAND Corporation, 2003. pp. 27-60.
- NARDULLY, Bruce R. y McNAUGHTER, Thomas L. *The Army: Toward the Objective Force*. En: BINNENDIJK, Hans J. *Transforming America's Military*. Washington DC: National Defense University Press, 2002. pp. 101-128.
- National Defense Panel. *Transforming Defense: National Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington DC, Department of Defense, 1997. 122p.
- SCALES, Robert. *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War*. Washington DC: Office of the Army Chief of Staff, 1993, 221p.
- SHINSEKI, Erik K. *Soldiers On Point for the Nation... Persuasive in Peace, Invincible in War*, **Military Review**, Fort Leavenworth 80 (5): 3-6, septiembre/octubre, 2000.
- SULLIVAN, Gordon R. *A New Force for a New Century*. **Army Magazine**, Washington DC (44): 24-26, mayo, 1994.

SULLIVAN, Gordon R. y DUBIK, James M. Land Warfare in the 21<sup>st</sup> Century, Carlisle Barracks, U.S. Army Strategic Studies Institute, 1993, 33p.

WILSON, Peter A., GORDON IV, John y JOHNSON, David E. An Alternative Future Force: Building a Better Army. **Parameters**, Carlisle 33 (4): 19-39, invierno, 2003.



# TEMAS DE ACTUALIDAD



---

## MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL, RELACIONES CIVIL-MILITARES Y RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC): UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS ALCANCES DE LA LEY 20.424<sup>∞</sup>

JUAN FUENTES VERA\*

### RESUMEN

*La modernización de la defensa nacional encuentra en la dictación e implementación de la Ley 20.424 un hito muy significativo porque permite institucionalizar de manera efectiva las funciones de un Ministerio de Defensa Nacional propio de un sistema democrático. Dentro de los contenidos de la Ley se encuentra por una parte una clara definición de las facultades del Ministerio como instrumento de la autoridad política para conducir la defensa nacional y por otra, se señalan un conjunto de áreas de acción que permiten incorporar los valores y principios de la Responsabilidad Social Corporativa, RSC, como “paradigma” de la nueva perspectiva de desarrollo sustentable al que se puede sumar el sector defensa en sintonía con lo expresado en una declaración ministerial del año 2008 contribuyendo así a configurar un modelo de relación civil-militar diferente y novedoso. De esta manera, el presente trabajo recorre algunos aspectos significativos de la señalada relación, su vinculación con la RSC y los aspectos legales involucrados, aunque en forma exploratoria, por cuanto no existen trabajos previos dado lo reciente del tema. Queda abierta en consecuencia la posibilidad de profundizar en estudios posteriores acerca de aspectos particulares de desarrollo y aplicación de este modelo.*

**Palabras clave:** *Modernización de la Defensa, Ley 20.424, Responsabilidad Social Corporativa, Relaciones civil-militares, Desarrollo sustentable, paradigma.*

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España; Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. [jfuentes@uc.cl](mailto:jfuentes@uc.cl)

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 260411  
Fecha de aceptación: 251011

## **MODERNIZATION OF THE NATIONAL DEFENSE, CIVIL-MILITARY RELATIONS AND SOCIAL CORPORATIVE RESPONSIBILITY. AN APPROACH FROM THE SCOPE OF THE MOD LAW. 20.424**

### **ABSTRACT**

*The implementation of the new law N° 20.424 that modernizes the Chilean MOD, is an important milestone, because allows that the functions of a Ministry of Defense may be institutionalized in an effective way under the framework of a democratic system. Among the contents of the law, we can found a clear definition of the responsibilities of the Ministry as a tool of the political authority to conduct the national Defense and, in the other hand, they depicts a set of action areas that makes possible the adaptation of values and principles of the Social Corporative Responsibility as a paradigm of the new perspective of sustained development to which the defense sector may be added tuned with the ministerial statement in 2008, and thus contributing to the configuration of a new and different model for civil- military relations. in an exploratory way, this work goes through significant aspects of this relationship, their links with the SCR and the legal issues involved therein. The alternative to go deeper in other related studies about the development and application of this model. Remains open.*

**Key words:** *Defense modernization, Law 20.424, Social Corporative Responsibility, civil-military relations, sustained development, paradigm.*

### **Introducción**

La incorporación del concepto de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) por parte del Ministerio de Defensa Nacional de Chile desde el año 2008 abrió la posibilidad de comenzar a estudiar y aplicar un tema novedoso, incluso para el caso de países de mayor desarrollo que el nuestro, por cuanto supone la implementación de criterios hasta ahora propios de la empresa privada en las instituciones públicas en un contexto de desarrollo sustentable, donde no solamente el cumplimiento de los fines específicos de las organizaciones es lo que importa sino el mantener una relación satisfactoria con la comunidad en la cual se encuentran insertas, de manera que el MDN se hizo cargo así de la necesidad de incorporar al sector en una estrategia de desarrollo sustentable en lo que sin lugar a dudas puede considerarse una iniciativa pionera en América Latina y que

significa, además, un aporte indiscutible a la construcción de institucionalidad democrática en el país<sup>1</sup>.

El tema del aporte de la defensa al desarrollo nacional ha estado presente en todo el proceso de definición y explicitación de la Política de Defensa Nacional formando parte de las primeras consideraciones que buscaban, “*estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa*”, a través de, “*vincular y articular la Política de Defensa con las principales políticas sectoriales de desarrollo*”<sup>2</sup>.

Sin embargo, a pesar de este temprano reconocimiento, las condiciones todavía no estaban lo suficientemente maduras para poder pasar desde la consideración de los aspectos tradicionales de la relación civil-militar centrados en los problemas de la conducción civil o política de la defensa, a otros donde es posible preguntarse por el acercamiento de las esferas civil y militar en la sociedad chilena y poner, consiguientemente, el acento en temas como el sentido o impacto del aporte del sector defensa al proceso de desarrollo, creando o fortaleciendo así vínculos entre este y otros sectores del aparato público y privado. Esto se debe en parte a que faltaba todavía un aspecto muy importante en el proceso de modernización de la defensa, como era el tener una legislación ministerial adecuada que permitiera el sostén institucional correspondiente, a pesar de contar previamente con elementos de gran valor como el marco constitucional o el peso de nuestra antigua tradición democrática. Por otra parte, se trata de cuestiones que como dijimos antes son novedosas incluso en el caso de países desarrollados; en consecuencia, la claridad del articulado de la ley 20.424 referente a lo que en la literatura sobre relaciones civil-militares se denomina, “*conducción política de la defensa*”, unido a la definición de una estructura institucional bastante precisa como veremos al estudiar el contenido de la ley, permiten recién ahora emprender este camino y generar la suficiente experiencia, para lo que será necesario recurrir incluso a los estudios comparados respecto de aquellos países que ya lo están recorriendo<sup>3</sup>.

1 Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, Política de Responsabilidad Social de la Defensa Nacional, 2008.

2 FUENTES VERA, Juan, *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como Instrumentos de Política Pública*, Colección Estudios N° 22, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, pp. 120-123, 2009.

3 Al respecto los ministerios de Defensa de varios países como España, Gran Bretaña o Francia han publicado memorias de responsabilidad social según la metodología del Global Report Initiative (GRI).

En todo caso, es conveniente señalar que la preocupación por el aporte de la defensa al desarrollo nacional ya estaba presente en el primer Libro de la Defensa Nacional publicado en 1997, donde se definía la seguridad como una “condición” que dependía de las acciones materializadas tanto en los ámbitos del desarrollo como de la defensa y que siendo áreas de responsabilidad diferentes debían complementarse, por lo que se dedicaba un subcapítulo a explicar la forma de entender una relación virtuosa entre ambas esferas<sup>4</sup>.

El segundo Libro, del año 2002, mantuvo las consideraciones anteriores y estableció que siendo el desarrollo un fin genérico del Estado, su relación con la seguridad constituye un proceso dinámico donde la seguridad no es un fin en sí misma, sino que está limitada por el bien común y el servicio a la persona humana que configuran el marco de la mencionada relación<sup>5</sup>. Más adelante existen diversas expresiones de cómo las FF.AA. contribuyen al desarrollo nacional, como por ejemplo al enfrentar las condicionantes geográficas del país, su aporte en políticas territoriales y en medidas de preservación del medio ambiente por ejemplo<sup>6</sup>.

El último Libro de la Defensa Nacional, publicado el 2010, además de recoger las consideraciones precedentes incorporó un ítem específico a los recursos aplicados en lo social y medioambiental, y fue más lejos que las publicaciones anteriores al reconocer a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), como el “paradigma” de la nueva perspectiva de desarrollo sustentable. En esta condición paradigmática, la RSC se convirtió en el “Contexto conceptual” que se postuló para insertar el aporte de las instituciones armadas al desarrollo del país<sup>7</sup>.

En este punto debemos hacer presente que en su origen el concepto de Responsabilidad Social Corporativa surgió en el ámbito de la iniciativa privada y se trasladó posteriormente a la esfera pública, a partir del reconocimiento de que las empresas requieren de un buen entendimiento con la sociedad no solo en términos de difusión de bienes, servicios y producción, sino también “en la adopción de políticas responsables con el entorno, con el aprendizaje comunitario, con espacios de resolución de conflictos y, en definitiva, con planes que permitan el logro del bien común”<sup>8</sup>.

---

4 Libro de la Defensa Nacional 1997, pp. 74-77.

5 Libro de la Defensa Nacional 2002, pp. 24-25.

6 Véase por ejemplo: Libro de la Defensa Nacional 2002, Parte II, 4.- El Desafío Geoestratégico, pp. 70-73; Parte III, 4.1.- Políticas de Orden Territorial, pp. 107 y Sgtes. Muy especialmente el punto 4.2, Políticas de Cooperación al Desarrollo, pp. 118-123.

7 Libro de la Defensa Nacional 2010, pp. 338-340.

8 SEPÚLVEDA, R., *La Responsabilidad Social de la Empresa en Chile*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2004, p. 4.

Diversos autores como Waddock expresaban entonces que: *“en ausencia de una estructura global que asegure que las organizaciones sean transparentes, responsables, externamente evaluadas, auditadas, y sostenibles en el tiempo, ha emergido una infraestructura de responsabilidad corporativa de tipo voluntaria que ha reformado la capacidad de respuesta de las empresas ante estos hechos y ha fomentado el cambio hacia nuevas prácticas y comportamientos”*<sup>9</sup>.

También Udayasankar agregó que: *“la participación de las organizaciones en modelos de RSC puede ser explicada usando diversas bases de motivación, las que a su vez pueden ser clasificadas en dos extremos; del tipo estratégico y del tipo altruista”*. En términos prácticos, este autor explicaba que *“tanto la evidencia científica como la reacción de los consumidores han señalado a las empresas que su participación en RSC es muy probablemente recompensada, resultando en mejoramientos del desempeño”*<sup>10</sup>.

En consecuencia, se estimaba que las estrategias de RSC podían mejorar las relaciones con los distintos sectores del entorno social de las empresas siendo *“una herramienta eficaz para reducir el riesgo en los negocios”*<sup>11</sup>.

Una de las más importantes iniciativas internacionales que fue incorporada dentro de los valores y principios de la RSC es el *“Global Compact”* o Pacto Global, que fue presentado en 1999 por el Secretario General de Naciones Unidas en el Foro Económico de Davos e implementado a contar del año 2001. En este acuerdo se establece un conjunto de principios universales de derechos humanos, normativas laborales y medioambientales que han aportado al concepto de *“desarrollo sustentable”* y que forman parte integral de las áreas de trabajo de la RSC que van a contribuir a configurar el llamado *“Triple Bottom Line”* o triple balance, que implica considerar conjuntamente los aspectos económicos, sociales y ambientales de cada empresa en particular, para lo cual las organizaciones han desarrollado los consiguientes conceptos, metodologías y sistemas de gestión necesarios para lograrlo. Los principios del Pacto Global básicamente son:

9 WADDOCK, S., “Building a New Institutional Infrastructure for Corporate Responsibility” *Academy of Management Perspectives Review*, Boston College, 2008, p. 87.

10 UDAYASANKAR, K., “Corporate Social Responsibility and Firm Size”, *Journal of Business Ethics*, 2008, p. 167.

11 MCWILLIAMS & SIEGEL, “Corporate Social Responsibility: a theory of the firm perspective”, *The Academy of Management Review*, N° 25, 2001, p. 118.

- Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel internacional evitando verse involucradas en abusos de los derechos humanos;
- Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva;
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio y la abolición del trabajo infantil;
- La eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación;
- Las empresas deben apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales, adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental y alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente;
- Las empresas deben actuar contra todas las formas de corrupción, incluyendo la extorsión y el soborno<sup>12</sup>.

En el contexto anterior, el Ministerio de Defensa Nacional de Chile haciéndose cargo de las transformaciones provocadas por el proceso de globalización, decidió incorporar el año 2008 los criterios de sustentabilidad económica, social y medioambiental a su gestión, con la finalidad de responder a las exigencias que le presentaba a las instituciones públicas el nuevo paradigma de desarrollo, y que se encontraban orientadas a asegurar la gobernabilidad en el marco de un sistema democrático que pretendía satisfacer las necesidades de crecimiento con equidad de sus ciudadanos.

Bajo este prisma, el Ministerio entendió que debía consolidarse “*un modelo de relación civil-militar*”, al declarar que las instituciones de la defensa realizaban una contribución al desarrollo del país integral y sustentable la que formaba parte además de su imperativo ético. De esta manera, el quehacer de las instituciones y su aporte quedaba circunscrito a los conceptos y criterios que el Estado busca adoptar para todo su accionar y que deben responder a las necesidades antes expuestas, las que tienden a coincidir con los principios desarrollados por la RSC toda vez que ellos están siendo incorporados por la moderna gestión pública<sup>13</sup>.

---

12 Pacto Global Chile.

13 Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, *Responsabilidad Social de la Defensa*, 2008.

### **Una Mirada a los Aspectos Generales de la Relación Civil-Militar: del “Control civil objetivo” a la “Teoría de la Concordancia”**

Reflexionando sobre el problema de generar un nuevo modelo de relación civil-militar que permita una coincidencia en torno a los objetivos del desarrollo nacional, es conveniente señalar que estudiosos de la política y de la sociología militar, algunos ya clásicos, han enfatizado en lo complejo de la relación entre civiles y militares o más propiamente hablando, entre lo político y lo militar, si entendemos la política como *“la gestión de la conflictividad social”*, y lo militar como *“la gestión de la violencia”*<sup>14</sup>.

El tema es muy antiguo puesto que ya en Tsun Tzu es posible encontrar reflexiones sobre la relación entre los gobernantes y sus cuerpos armados, y luego también en la experiencia griega y romana al punto que estamos frente a un aspecto destacado de la historia de la estrategia y, en consecuencia, de la propia ciencia política cuyos orígenes se confunden en el tiempo. Así por ejemplo, tanto en el caso griego como en el romano los guerreros cumplían la función de mantener y justificar a las instituciones políticas, los valores éticos y asegurar beneficios económicos para las comunidades. En Roma incluso la defensa y expansión del Imperio la cumplió un ejército que devino en profesional. Pero es a partir del denominado Renacimiento que las relaciones entre el aparato de conducción política y el militar se consideran claves para el éxito y consolidación de un Estado. Así, Maquiavelo comenzó a elaborar las reglas a las que debe responder un ejército moderno planteándose precisamente el problema de la relación entre los soldados y los gobernantes. Por su importancia acerca de las consecuencias de la relación civil-militar en nuestra época, es interesante señalar que basándose en la obra de Maquiavelo *“El Arte de la Guerra”*, Karl Deutsch definió la noción fundamental de la ciencia política, el poder, como: *“...la capacidad del empleo de la fuerza se creó por medios militares, financieros y diplomáticos y se apoyó en el control de territorios, poblaciones y la motivación de las tropas propias...”*<sup>15</sup>.

Sin intención de profundizar más en la historia de las relaciones civil-militares, lo que excedería el sentido de este trabajo, debe sin embargo dejarse claramente establecido que el marco teórico para el análisis de ellas no puede

14 La definición de la política como práctica o actividad colectiva cuya finalidad es regular los conflictos entre grupos asume la existencia de una dicotomía entre la sociabilidad humana y la diferencia de intereses al interior de la sociedad cuya resolución es indispensable para la subsistencia de la misma. Véase: VALLÉS, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, Págs. 18-24.

15 Al respecto una buena sistematización sobre la historia de las relaciones civil-militares se encuentra en: BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Las Relaciones Civil-Militares en una Democracia: relejendo a los clásicos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005, pp. 153-168.

construirse fuera de la teoría política moderna u occidental, donde el Estado se ha configurado históricamente como democrático y liberal. En este contexto, el Estado posee la clásica división de poderes, un sistema político de representación plural y una sociedad civil activa, donde sus miembros ejercen los principios de participación y representación<sup>16</sup>.

A partir de aquí entonces surge el problema de la relación civil militar en su dimensión clásica o tradicional, centrada en los problemas de compatibilidad que se presentan entre la gestión de la violencia y los valores civiles derivados del liberalismo, tal como Samuel Huntington lo entendió en su conocido trabajo *“The Soldier and the State”*. En consecuencia, la resolución del nudo del problema justifica su énfasis en el profesionalismo militar, sustentado en códigos y valores propios que le otorgan a esta singular profesión su relativo aislamiento de la sociedad civil y permiten el desarrollo de lo que él denominó *“Control Civil Objetivo”*, que es lo opuesto a la subjetividad propia de la indefinición de roles o de la completa identidad entre civiles y militares. Se delimitaban de esta forma esferas claramente separadas donde a los militares les correspondería estrictamente lo suyo bajo el control de la autoridad civil<sup>17</sup>.

En general, las Fuerzas Armadas en los regímenes democráticos occidentales coinciden con el concepto de profesionalismo de Huntington, quien lo definió en términos de competencia técnica, responsabilidad y corporativismo. El profesionalismo, de acuerdo con Huntington, concentra los esfuerzos en el perfeccionamiento de la capacidad de combate y convierte a los militares en *“políticamente estériles, neutrales y listos para llevar a cabo los deseos de cualquier grupo civil que tenga la autoridad legítima dentro del Estado”*<sup>18</sup>.

Sin embargo, las ideas de Huntington son válidas en condiciones de normalidad democrática siendo de relativa utilidad en los procesos de transición posguerra fría y, especialmente, en contextos como el latinoamericano donde la legitimidad de la conducción civil ha estado frecuentemente en entredicho por las condiciones particulares en el desarrollo del Estado que han llevado a frecuentes irrupciones de los militares en el gobierno. Además, la naturaleza misma de los conflictos intraestatales hace a veces muy tenue la delimitación de las esferas entre un sector y otro.

---

16 Ib. Idem.

17 HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957, Pag. 84.

18 Ib. Idem.

El enfoque de Morris Janowitz, por su parte, actualiza al de Huntington pues tomando en cuenta las transformaciones experimentadas por las fuerzas armadas norteamericanas después de la Segunda Guerra Mundial, estableció que ellas han asumido una postura militar protectora de la sociedad más cercana a la función policial, en tanto: “*se preparan continuamente para la acción, se comprometen a emplear el mínimo de fuerza y buscan relaciones internacionales viables en lugar de la victoria*”. Según Janowitz, esta orientación permitiría a los militares cumplir con sus obligaciones respecto de la seguridad nacional y brindaría un nuevo fundamento para el control político civil. Pero lo más destacado de su pensamiento es que este control no puede limitarse solo a asignar nuevas misiones a los ejércitos, porque los cambios sociales han significado transformaciones tan profundas en la organización militar y en los valores institucionales, que en la práctica constituyen un proceso de, “*interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil*”<sup>19</sup>.

Posteriormente, Janowitz se mostró escéptico sobre su propia tesis señalando elementos que limitaban la tendencia hacia una convergencia creciente entre los sectores militar y civil de la sociedad; pero otros autores como Charles Moskos mantienen que ha continuado profundizándose la aproximación de la profesión militar a las pautas de comportamiento civiles y la interpenetración de la esfera civil y militar, tanto estructural como culturalmente, en una etapa que caracteriza como posmoderna donde se presenta la dicotomía entre lo institucional y lo ocupacional, de modo que los militares en la actualidad se parecen a los miembros de una empresa por los incentivos que pueden obtener transformándose de los antiguos soldados profesionales a soldados “*ocupacionales*”, lo que debe traducirse en el sentido de una actividad laboral entendida como una ocupación o trabajo<sup>20</sup>.

Rebecca Schiff ha postulado recientemente la “*Teoría de la Concordancia*”, que profundizando en las ideas anteriores plantea un cierto control directo caracterizado por la disolución de los límites entre lo civil y lo militar y, en este sentido, reabre la puerta al único concepto real de control el que Huntington en su oportunidad denominó “*Control subjetivo*”<sup>21</sup>.

19 JANOWICZ, Morris, *The Professional Soldier*, New York. Free Press, 1960.

20 MOSKOS, Charles, “*Toward a Post-modern Military: The United States as a Paradigm*”, en: Charles C. Moskos, John Allen Williams y David R. Segal, *The Post-modern Military*, New York, Oxford University Press, 2000.

21 SCHIFF, Rebecca, “*Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*”, *Armed Forces and Society*, N° 22, 1995.

Más allá del análisis ejércitos-gobierno, Schiff introduce a la ciudadanía en el modelo toda vez que en una democracia lo lógico sería favorecer la aproximación a los valores que la sociedad desea que tengan sus militares<sup>22</sup>.

Sobre el particular, cabe señalar que en sociedades donde han existido gobiernos militares la cercanía que la civilidad llegue a tener con las Fuerzas Armadas constituye un elemento de normalización importantísimo, a pesar de que una completa identidad pudiera ser poco posible si pensamos en el carácter permanente de estas instituciones. Al respecto se observa un aspecto problemático en la autonomía propuesta por Huntington la que puede contribuir intelectualmente a la condición de “*compartimiento estanco*” de los militares. Así, el riesgo de generar una percepción de conceptos y valores no compartidos entre ellos y la civilidad es pernicioso para el diálogo y la fluidez de la relación, especialmente en el momento presente en que la sociedad cambia muy rápidamente.

Consideraciones más afines con la condición de proceso que tienen las transiciones a la democracia fueron planteadas por Richard Kohn, a fines de los años 90, quien estableció que el control de los asuntos de defensa debía radicarse en el ministerio respectivo bajo un ministro civil, lo que no sucedía en muchos casos en ese momento e incluso ahora se encuentra en un reciente proceso de cambio en diversos países. Como condiciones de este control señalaba la existencia de una cadena de mando bien definida encabezada por el Jefe de Estado o Gobierno, la garantía de que las intervenciones militares son decisión de la autoridad civil y especialmente la existencia de una política militar donde el gobierno decide sobre sus aspectos fundamentales. Thomas Bruneau, por su parte, va a profundizar en esta temática que cobrará gran importancia a la luz de la reciente legislación chilena como veremos más adelante<sup>23</sup>.

La preocupación sobre el control civil estuvo presente hasta hace muy poco tiempo en los estudios acerca de las relaciones civil-militares en América Latina, al punto que se planteó la pregunta sobre la existencia de un modelo o perfil característico válido para esta parte del globo, habida consideración de la incapacidad demostrada para establecer regímenes democráticos duraderos y mecanismos apropiados de conducción civil<sup>24</sup>.

---

22 Ib. Idem.

23 KOHN, Richard H., SCHIFF, L. Rebecca, “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, 1997. Este aspecto resulta clave en Chile y en cualquier democracia donde la institucionalidad de la defensa esté en proceso de modernización.

24 OLMEDA, José A., “Un esbozo Institucional Histórico sobre las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano”, en: Olmeda, José A., (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 17-22.

En la línea de encontrar criterios para explicar la realidad latinoamericana, José Antonio Olmeda recurrió a dos de los autores ya citados. En primer lugar a Huntington, para quien el centro de gravedad de las relaciones civiles-militares es la conexión del cuerpo de oficiales con el Estado, de manera que las instituciones militares están configuradas por dos imperativos: uno "*funcional*", derivado de las amenazas a la seguridad, y otro "*societal*", que surge de las fuerzas sociales, ideologías y las instituciones dominantes. De esta manera, el núcleo de la relación civil-militar está constituido por las complejas interacciones entre ambos imperativos<sup>25</sup>.

Otra visión considerada por Olmeda fue la de Janowitz, para quien habría cuatro modelos de relación civil-militar o de elites político-militares. Ellos son: aristocrático, democrático, totalitario y el Estado-guarnición tomado de Lasswell. El modelo aristocrático corresponde a la Europa occidental anterior a la industrialización donde existía identidad de intereses entre la nobleza y la milicia, de manera que el militar era responsable porque formaba parte de un Estado de tipo patrimonial en que la coincidencia de valores sustentaba lo que Huntington denominó control subjetivo. El modelo democrático a su vez más que una realidad histórica puede ser visto como un objetivo político, en tanto se requiere de instituciones representativas o parlamentarias claramente viables y un sólido consenso social sobre los fines del Estado. De esta manera, las características de la relación civil-militar en Estados nuevos pueden entenderse como la resultante de las condiciones particulares del proceso de modernización socioeconómica y desarrollo institucional. Por otra parte, en el modelo totalitario soviético o fascista se encuentra también el tipo de coincidencia que sustenta el control subjetivo, pero a diferencia de la antigua aristocracia, son la elite revolucionaria y el partido los que encarnan los valores con que se identifican los militares sumado a un férreo control que permite sostener la lealtad con la ideología dominante. En último término, el Estado-guarnición supuesto en los años 40 por Lasswell, es el único modelo que incorpora decisivamente las variables internacionales al considerar la posibilidad de que aun en una democracia efectiva la amenaza exterior pudiera ser tan fuerte que debilite la supremacía civil a causa de una tensión internacional prolongada. En este caso, el preocupante resultado se aproximaría al modelo totalitario aunque no necesariamente significaría un dominio militar directo, sino mecanismos de control político e independencia organizativa militar<sup>26</sup>.

---

25 Ib. Ídem.

26 Ib. Ídem.

Aprovechando el aporte analítico de estos modelos y como conclusión para comprender las mutaciones sufridas en las relaciones civil-militares en Latinoamérica a contar de los procesos de transición a la democracia, Olmeda propone el empleo de un esquema basado en la consideración de los tres factores siguientes:

- 1) El peso de la historia, o el pasado como variable interviniente, donde destaca la fragilidad del Estado a través del tiempo para integrar sectores sociales, proveer servicios básicos y seguridad física y jurídica.
- 2) La situación nacional, en que las condicionantes políticas, económicas y socioculturales influyen sobre la estructura y el “*Ethos*” de la fuerza militar, lo que lleva a plantearse cuáles serían las condiciones necesarias de la conducción civil de la defensa.
- 3) El entorno internacional, donde los riesgos a la seguridad pueden convertirse en amenazas potenciales<sup>27</sup>.

Finalmente, para proyectar las tendencias recientes de las relaciones civil-militares, Olmeda recoge la propuesta de Wendy Hunter. En ella la autora se centra en la identificación y misiones de las Fuerzas Armadas contemporáneas analizando las implicaciones para la democracia y la conducción política o civil. Las opciones incluyen aspectos tales como defensa convencional, operaciones de paz, seguridad interna en contrainsurgencia y persecución del narcotráfico. De esta manera, el dilema principal respecto de las Fuerzas Armadas en la actualidad estaría centrado en poseer una función institucional legítima en el marco de una democracia que no implique intervenir en la esfera política<sup>28</sup>.

### **La Relación Civil-Militar y la Función de los Ministerios de Defensa en el Contexto Actual**

Como mencionáramos en el capítulo anterior, el problema práctico de cómo desarrollar la relación civil-militar en el contexto de un régimen democrático contemporáneo ha sido abordado en detalle por Thomas Bruneau, quien enfatiza en la función que deben cumplir los Ministerios de Defensa y en consecuencia nos sirve de marco para analizar un aspecto fundamental del articulado de la Ley 20.424. Para este autor, los ministerios resultan ser las instituciones clave en la función de articular esta relación: “*Un Ministerio de Defensa...* (MOD por sus si-

---

27 Ib. Ídem.

28 HUNTER, Wendy, *State and Soldier in America Latina: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile*, United States Institute of Peace, Washington, 1996. Citado por: Olmedo, José A., *op. cit.*, Págs. 48-49.

glas en inglés, que reemplazamos en los textos citados por MD)... *es actualmente un elemento central en las relaciones civil-militares. Dicha estructura se concibe como la solución al problema paradójico clásico de: "¿quién vigila al vigilante?" Si la respuesta correcta es que son civiles democráticamente elegidos los que vigilan a los vigilantes, entonces el MD es el medio fundamental utilizado para ejercer este control. Un MD es el mecanismo usualmente elegido para coordinar la legitimidad democrática de los funcionarios civiles electos con la experiencia profesional en conflictos armados de los militares. Algunos de los problemas más importantes en las relaciones civil-militares en la era contemporánea de consolidación democrática se resuelven en la forma y funciones de un MD<sup>29</sup>.*

De esta manera, el primer elemento a considerar con el fin de estudiar las relaciones civil-militares y la función de los Ministerios de Defensa en ellas está dado por el contexto en que deben desenvolverse. En efecto, Bruneau señala que con el fin de la Guerra Fría, la anterior forma de entender la seguridad, especialmente en cuanto al tamaño e importancia central de las Fuerzas Armadas desaparece, "...al punto que las fuerzas armadas deben justificar su existencia. Los presupuestos de defensa han caído drásticamente, así como el tamaño de las fuerzas armadas. La conscripción universal de hombres se está aboliendo cada vez más. Se discuten públicamente las nuevas alianzas y coaliciones, a menudo con los estados enemigos históricos. En medio de todos estos cambios, los militares encuentran cada vez más difícil definir su propia función y misiones, actuales y futuras". Por otra parte, los Estados buscan obtener influencia de manera diferente e incluso tienen metas diferentes: "La democracia y el capitalismo de libre mercado son las características definitorias actualmente. Hoy por hoy, las naciones, las organizaciones internacionales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y hasta individuos (George Soros, Bill Gates, y Ted Turner, por ejemplo), están profundamente inmersos en la tarea de ofrecer modelos, recursos, asistencia técnica y similares a otros países que están evolucionando políticamente". En consecuencia, nos encontramos con un contexto completamente diferente caracterizado por el fin de la Guerra Fría, la democratización sostenida y la globalización<sup>30</sup>.

29 BRUNEAU, Thomas C., *Ministerios de Defensa y Relaciones Cívico-Militares en Democracia*, Monografía Centro de Relaciones Cívico-Militares, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California, 2001, p. 5. Existe una reedición de este trabajo en: Olmeda, José A. (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Capítulo 4. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Democracia, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

30 BRUNEAU, Thomas, *op. cit.*, p. 5.

La democratización constituye así, en relación al Ministerio chileno, el contexto interno al establecer el marco institucional y también práctico de la relación civil-militar. Al respecto Bruneau señala:

*“La continua expansión de las democracias es, pues, el primer elemento del contexto actual. El tema de la rendición de cuentas es de extrema importancia en la consolidación de la democracia; es decir, los gobernantes hasta cierto punto deben rendir cuentas a los ciudadanos a los que gobiernan. Una vez que este concepto de la rendición de cuentas se introduce, inmediatamente el tema de las estructuras y procesos emerge. ¿Por qué medios deben rendir cuentas los gobernantes? Lo que sostengo en este documento es que la rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas a los civiles democráticamente elegidos se lleva a cabo por intermedio de un MD, y a través de él, a los ciudadanos. Si no hubiese un MD, o si simplemente fuese un cascarón vacío, no habría suficiente rendición de cuentas para justificar el uso del término”<sup>31</sup>.*

El tema de la rendición de cuentas constituye, en consecuencia, el aspecto central de una relación civil-militar enmarcada en los procedimientos propios de los sistemas democráticos, el que no tiene otra instancia institucional que los Ministerios de Defensa por cuanto a través de ellos los gobernantes dirigen el accionar de las FF.AA. en todos los ámbitos de su competencia.

Pero además de este tema existen otros aspectos relacionados con el trabajo de los Ministerios de Defensa que no solo son muy importantes para la relación civil-militar desde el punto de vista del mando y control, sino que se vinculan directamente con las posibilidades de armonizar el trabajo profesional de las FF.AA. con las necesidades funcionales de una democracia y con las posibilidades de que sus aportes al desarrollo nacional puedan incorporar los principios de la Responsabilidad Social Corporativa.

Así, Bruneau señala:

*“Los Ministerios de Defensa han sido creados para lograr cuatro propósitos principales:*

*El primer propósito, y el más obvio para las relaciones civil-militares, es que el MD estructure las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las Fuerzas Armadas.*

---

31 BRUNEAU, Thomas, *op. cit.*, p. 8-10.

*El segundo propósito es el de clasificar, o definir y distribuir, las responsabilidades entre civiles y oficiales militares. Se trata menos del control civil que de la división de tareas y responsabilidades. Un ingrediente esencial para esta definición y asignación de responsabilidades lo constituye la función de un MD como mediador entre los sectores políticos y las Fuerzas Armadas. Así, tener un ministro de defensa civil puede ser sumamente positivo para los intereses de las fuerzas armadas.*

*Un tercer objetivo que se busca al crear un MD es el de maximizar la eficacia del empleo de las Fuerzas Armadas. Entiendo por eficacia la capacidad de poner realmente en práctica políticas, en el caso de las Fuerzas Armadas, que ofrezcan seguridad y defensa para la nación. Con la inercia integrada de cualquier burocracia establecida, no podrá darse la eficacia de redefinir nuevas funciones y misiones, o una nueva mezcla de los mismos sin otra institución de nivel más alto, que juegue el papel central. Este tema de la eficacia es especialmente importante en el actual entorno de baja conflictividad entre Estados, pero de considerable conflictividad intraestatal, lo que hace que muchos países descubran cada vez más que la función que justifica a sus Fuerzas Armadas es la de pacificador o sustentador de la paz. Estas misiones, combinando funciones prominentes para civiles, especialmente en los ministerios de relaciones exteriores, son difíciles de imaginar sin el papel central que juega un MD.*

*El cuarto propósito, y el más importante en la creación de un MD, es la maximización de la eficiencia en el uso de recursos –fondos, personal y equipo– en estas funciones y misiones diferentes y cambiantes. El MD es una institución que emplea a abogados, contadores y planificadores para iniciar e implementar todos estos programas. Es decir, el MD es el lugar en el que se concentra una amplia variedad de experiencia de gestión para una defensa y seguridad nacionales eficaz y eficiente”<sup>32</sup>.*

Estos cuatro puntos resumen el valor de la insustituible función a cumplir por un ministerio de defensa ya que son las atribuciones del ministro respectivo y de la estructura burocrática que lo acompaña las que efectivamente dan forma a la relación entre el gobierno y las FF.AA. Además el carácter mediador del ministro permite por ejemplo garantizar el cumplimiento de acuerdos, promesas, satisfacción de necesidades y la no politización de la carrera militar que son aspectos muy importantes no siempre logrados tratándose de la contingencia. La formulación de la política de defensa y dentro de ella la política militar cumplen con el

<sup>32</sup> BRUNEAU, Thomas, *op. cit.*, pp. 13-20.

objetivo de hacer eficaz la labor propia de las FF.AA. de otorgarle seguridad al país, mientras que el buen uso de los recursos exige tanto de atribuciones para su control como de la existencia del aparato administrativo que lo haga efectivo.

### **Los Alcances de la Ley 20.424 para la Relación Civil-Militar en el Proceso de Modernización de la Defensa Nacional de Chile**

A propósito de la dictación de la Ley 20.424 del Ministerio de Defensa Nacional que se encuentra en proceso de implementación, lo que a nuestro juicio parece el aspecto más relevante de la agenda de defensa en este momento, se abre la posibilidad de construir un marco institucional para la relación civil-militar como nunca antes lo tuvo el Estado, el que junto con alejar la condición de “*cas-carón vacío*” a la que alude Bruneau, refiriéndose a aquellos ministerios que no cumplen funciones efectivas, permite también por vez primera en la historia de nuestro país, avanzar en la implementación de medidas acordes con los principios y valores de la Responsabilidad Social Corporativa que pueden significar en el mediano y largo plazo la configuración de un tipo o modelo de relación civil-militar que excede la forma como ha sido tradicionalmente concebida.

En efecto, en primer lugar debe destacarse que se enfrenta una modernización efectiva toda vez que la estructura existente databa del año 1932 y solo se le habían hecho algunos cambios menores, como la creación del Estado Mayor de la Defensa Nacional en 1942; el CONSUDENA en 1947; la JCEJ en 1960; y la Subsecretaría de Carabineros e Investigaciones en 1976, de manera que en la práctica el Ministerio era solamente un organismo de administración rutinario de las FF.AA. incapaz de generar política de defensa. Por otra parte, la estructura superior de la defensa debía simplificarse para poder efectuar el control y la coordinación entre las autoridades de gobierno y las FF.AA. ya que existían tres instancias creadas en diferentes momentos que generaban confusión y diluían las responsabilidades (CONSUDENA; CONSUSENA; COSENA). Al mismo tiempo, las importantísimas funciones del Ministro de Defensa Nacional en su calidad de representante del Jefe del Estado debían especificarse y potenciarse del mismo modo que se requería reordenar el sistema de Subsecretarías. En el plano específicamente de la conducción de las Fuerzas Armadas, se consolidó la Junta de Comandantes en Jefe como órgano asesor militar del Ministro que la preside y se creó el Estado Mayor Conjunto con un Jefe del Estado Mayor Conjunto a cargo del mando militar, la planificación estratégica, el entrenamiento y la doctrina conjuntas<sup>33</sup>.

---

33 Véase la Introducción de la Ley 20.424 donde se desarrollan estos aspectos.

Respecto a los aspectos centrales del mando político de interés para efectos de la relación civil-militar en un sistema democrático donde se plantea el problema de la compatibilidad de valores señalada por Huntington, la Ley 20.424 que reemplazó a la antigua estructura de la Defensa Nacional establece con claridad las facultades presidenciales derivadas del deber del Estado de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población, confiriéndole al Presidente de la República la autoridad en todo cuanto tenga por objeto la seguridad externa y el papel de colaborador directo e inmediato del Ministro respectivo en esta tarea, así como la dependencia de las FF.AA.<sup>34</sup>.

A mayor abundamiento sobre las atribuciones del MDN y conforme a la necesaria precisión destinada a resolver el tema de la conducción política de la defensa, la Ley señala expresamente que las FF.AA. dependen del Ministerio de Defensa Nacional, según lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Política de la República y en el artículo 1º de la ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Del mismo modo, corresponderán al Ministerio asuntos tan concretos como proponer y evaluar la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, las normas aplicables a los órganos que integran el sector, las necesidades financieras y presupuestarias, asignar y administrar los recursos, fiscalizar actividades e informar al Congreso Nacional, entre otros, de manera que los cuatro propósitos fundamentales señalados por Bruneau que justifican y hacen indispensable hoy en día la existencia de los Ministerios de Defensa se cumplen plenamente en el caso chileno, constituyendo esta legislación un aporte sin el cual no sería posible configurar un modelo de relación civil-militar acorde con las exigencias de un sistema democrático<sup>35</sup>.

Sin embargo, la Ley no se limitó a establecer atribuciones sino que también creó la estructura administrativa para permitir el ejercicio de ellas. Se crearon así una Subsecretaría de Defensa y una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, del mismo modo que un Estado Mayor Conjunto. Asimismo, las atribuciones de la Subsecretaría de Defensa son un aspecto clave respecto de la conducción política de las FF.AA. por cuanto es a este organismo al que corresponderá específicamente:

- a) “Sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización y explicitación periódica.

<sup>34</sup> Ley 20.424, Art. 1º.

<sup>35</sup> Ley 20.424, Art. 2º, 3º y 5º.

- b) Efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior.
- c) Sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquella.
- d) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría.
- e) Requerir de las autoridades correspondientes la información necesaria para el cumplimiento de sus fines.
- f) Convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes a su cargo, así como por la debida integración del Estado Mayor Conjunto y de las instituciones armadas en los mismos.
- g) Coordinar, en conformidad con las instrucciones del Ministro, la acción internacional de los organismos del sector defensa, entendiéndose por tal el conjunto de los que dependen del Ministerio o se vinculan con el Gobierno a través del mismo.
- h) Proponer al Ministro la agenda de asuntos internacionales de la defensa y las políticas y orientaciones para las actividades sobre cooperación internacional en materias de seguridad y defensa del Ministerio, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- i) Proponer al Estado Mayor Conjunto orientaciones para las actividades de los Agregados de Defensa, y por intermedio de este, recabar de ellos informaciones o la realización de gestiones dentro del ámbito de las competencias de la Subsecretaría.
- j) Proponer al Ministro las políticas y orientaciones para el desempeño de las funciones que le competen al Ministerio de Defensa Nacional en materias de desarme, no proliferación, verificación y control internacional de armamentos, participación de medios militares chilenos en misiones de paz, y derecho internacional humanitario y de los conflictos armados.
- k) Proponer al Ministro las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquellas para sistemas de armas y otros equipos.
- l) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados. Asimismo, anualmente se informará sobre las adquisiciones efectuadas y los proveedores respectivos.
- m) Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector defensa, sin perjuicio de las facultades que las leyes

otorgan a los Comandantes en Jefe o a otras autoridades del Estado en esta materia.

- n) En coordinación con los organismos competentes del Estado, proponer al Ministro y coordinar las políticas sectoriales para el desarrollo científico, tecnológico e industrial de la defensa nacional, y evaluar los proyectos de desarrollo e inversión que de ellas se deriven.
- ñ) Concurrir a la formulación del anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y a la evaluación del mismo.
- o) Proponer al Ministro el anteproyecto de presupuesto anual de la Subsecretaría<sup>36</sup>.

Con la clara finalidad de no confundir la administración de las FF.AA. con la dirección política de la defensa, la Ley creó también una Subsecretaría para las FF.AA. encargada de las políticas de personal, reclutamiento y los presupuestos relativos a su mantenimiento, siendo lo más interesante de resaltar para los fines de este trabajo que muchos aspectos relacionados con la aplicación de los principios de la RSC son atribuciones de esta Subsecretaría como cuestiones de transparencia, recursos humanos, medioambientales o del desarrollo nacional. En efecto, la Ley señala:

*“Artículo 21.- A la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas le corresponderá:*

- a) Realizar la gestión de los asuntos de naturaleza administrativa y la tramitación de la documentación respectiva proveniente de las Fuerzas Armadas o de los organismos del sector que corresponda.
- b) Proponer al Ministro y coordinar políticas sectoriales para el personal de la defensa nacional en materias que sean de su competencia.
- c) Elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, destinaciones, comisiones de servicio al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución sobre solicitudes, beneficios u otros asuntos que deban tramitarse por la Subsecretaría, y que interesen al personal de las Fuerzas Armadas en servicio activo, a las personas en situación de retiro de las mismas, y a sus familias.
- d) Proponer al Ministro y evaluar la política sectorial sobre reclutamiento.
- e) Desempeñar todas las funciones administrativas que corresponda llevar en relación con asuntos de índole territorial, medioambiental, de responsa-

<sup>36</sup> Ley 20.424, Art. 14° y 15°. El subrayado es nuestro por cuanto se refieren específicamente a las facultades políticas señaladas por Bruneau.

- bilidad social o de colaboración al desarrollo que sean de competencia del Ministerio o sus organismos dependientes, así como proponer las orientaciones gubernamentales para las políticas institucionales sobre la materia.
- f) Proponer al Ministro la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector.
  - g) Formular y evaluar, en coordinación con el Subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los anteproyectos de presupuesto de las instituciones armadas propuestos por sus Comandantes en Jefe.
  - h) Coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y asesorar al Ministro en aquellos asuntos que tengan relación con la aplicación de las normas y planes para la elaboración y ejecución presupuestaria del Ministerio y de sus instituciones dependientes.
  - i) Estudiar el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas.
  - j) Dar cumplimiento a los actos que se derivan de la aplicación de los artículos 19 bis y 71 del decreto ley N° 1263, de 1975.
  - k) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre las políticas y planes de la defensa nacional, en aquellas materias que sean competencia de la Subsecretaría.
  - l) Proponer al Ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto asignado al Ministerio y sobre el financiamiento de los proyectos de adquisición e inversión para las Fuerzas Armadas.
  - m) Supervisar, en conformidad con las instrucciones del Ministro de Defensa Nacional y sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Hacienda, la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa.
  - n) Proponer al Ministro y evaluar las políticas de recursos humanos del Ministerio y de los organismos a que se refiere el artículo 4° de esta ley, y administrar su personal, sin perjuicio de lo que las normas militares pertinentes dispongan respecto al personal militar destinado en el Ministerio.
  - ñ) Adquirir y abastecer oportunamente a los órganos del Ministerio de los elementos y servicios básicos que requieran para el desempeño de sus funciones.
  - o) Proponer al Ministro e implementar la política de informática del Ministerio.
  - p) Administrar y mantener equipos, infraestructuras y bienes muebles e inmuebles del Ministerio<sup>37</sup>.

---

37 Ley 20.424, Art. 21°. El subrayado es nuestro para destacar áreas en las que se pueden incorporar los principios de la RSC relacionadas con transparencia, recursos humanos y sostenibilidad medioambiental.

## Conclusiones

Como puede apreciarse en el articulado de la Ley que hemos citado latamente con el fin de considerar en detalle las posibilidades que ofrece en orden a configurar un nuevo modelo de relación civil-militar, podemos observar en primer lugar que junto con asegurar institucionalmente la conducción política o civil, llamada control civil en la literatura clásica, la que ha condicionado la forma de estudiar esta relación debido a los problemas tradicionales de compatibilidad que se suelen presentar entre los valores civiles derivados del liberalismo y la gestión de la violencia; se encuentran, en segundo lugar, un conjunto de actividades que hoy en día superan este marco y que se refieren en términos generales a grandes temas como: administración del personal militar incluyendo reclutas, civiles y a contrata, asuntos de índole territorial, medioambiental, de responsabilidad social o de colaboración al desarrollo, gestión presupuestaria y gestión de las industrias de defensa, en todos los cuales es factible y aun indispensable incorporar los principios y valores de la RSC, específicamente en los elementos que integran el llamado *“Triple Balance”* relativo a los aspectos económicos, sociales y ambientales de la defensa que son múltiples y complejos, como se deriva de los distintos y amplios ámbitos que cubren las actividades de las FF.AA. Esto descansaría en que la percepción de los cambios que se han producido en los últimos años y que ahora pueden ser aplicados aunque con ciertas reservas en América Latina, han llevado a que, por la vía de la relativa disolución contemporánea de los límites entre lo civil y lo militar, se pueda producir hoy día una coincidencia de valores y objetivos entre la sociedad civil y los militares sin perjuicio alguno de la conservación de sus funciones específicas, de manera que el sector defensa, como cualquier otro sector público, pueda formular sus políticas conforme a criterios relacionados con compromisos de transparencia y de metas para el futuro que orienten la agenda y lo conecten mejor con el conjunto de la sociedad.

Para este fin existen metodologías como la propuesta por la Global Reporting Initiative (GRI) que ya siguen otros países y que no resultaría en principio de difícil aplicación, tomando como base la política de transparencia que se ha venido aplicando y que se manifiesta en la existencia de publicaciones como los tres Libros de la Defensa Nacional y también las Memorias del Ministerio de Defensa Nacional, donde se consideran aspectos sobre qué hace el Ministerio de Defensa y la Defensa en general, junto al cómo y por qué se hace.

Lo anterior tiene su punto de partida en la progresiva explicitación de la política de defensa que se ha venido efectuando desde el año 1997, donde se

han ido delimitando las misiones de las Fuerzas Armadas en función de riesgos y amenazas del mismo modo que se ha buscado la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos. Pero, además, la protección de los intereses nacionales aparece firmemente comprometida con el respeto a los derechos humanos y la legalidad internacional, manifestada en la activa participación de nuestro país en múltiples iniciativas, todas las cuales son de dominio público.

Por otra parte, en otro de los temas centrales como es el de los recursos humanos, el desarrollo de la carrera profesional es parte del trabajo que actualmente realiza el Ministerio constituyendo un aspecto concreto de la agenda sectorial en ejecución, al igual que otros aspectos como el tema previsional, la incorporación de las mujeres, la modernización de la enseñanza, etc.

Un campo muy vasto para el diseño, perfeccionamiento y/o implementación de políticas es sin duda la sostenibilidad medioambiental. Así, resulta necesaria la implementación y certificación de sistemas de gestión medioambiental, que aseguren que la realización de la actividad militar se efectúe en forma compatible con el mantenimiento de parámetros de calidad ambiental y protección de los ecosistemas naturales. Del mismo modo es importante también la implementación de políticas de ahorro y tal vez de innovación energética.

Las políticas de adquisiciones y de apoyo a la base industrial y tecnológica del sistema productivo también son consecuentes con una economía sostenible en aspectos tales como la generación de empleo y la incorporación de tecnología, pudiendo ser ejemplo de cómo la aplicación de principios de responsabilidad social empresarial aportan a la mejora competitiva y a la creación de valor.

Un último tema que podemos señalar en estas páginas es la contribución a una cultura de la defensa favoreciendo la plena identificación con la sociedad chilena. Aquí la relación con los medios y la difusión hacia la opinión pública son desde luego indispensables, pero también son destacables las diversas acciones dirigidas a la conservación, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural de la Fuerzas Armadas.

Se abre, en consecuencia, con la nueva Ley del Ministerio de Defensa Nacional y el reconocimiento de la RSC un espacio de largo aliento para la construcción de una relación civil-militar que supera la forma como ella ha sido conceptualizada tradicionalmente, pues va mucho más lejos que la visión clásica del tema ya que es posible vislumbrar un acercamiento complejo y progresivo de ambas esferas, fundamentado en las necesidades sociales y medio-

ambientales que se han vuelto inseparables de los fines propios que deben cumplir todas las organizaciones tanto públicas como privadas en el mundo contemporáneo.

## Bibliografía

- BENÍTEZ Manaut, Raúl, “Las Relaciones Civil-Militares en una Democracia: relejendo a los clásicos”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1, 2005.
- BRUNEAU, Thomas C., *Ministerios de Defensa y Relaciones Cívico-Militares en Democracia*, Monografía Centro de Relaciones Cívico-Militares, Escuela Naval de Postgrado, Monterrey, California, 2001.
- FUENTES Vera, Juan, *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como Instrumentos de Política Pública*, Colección Estudios N° 22, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, 2009.
- GRI Reporting in Government Agencies, 2010.
- GLOBAL REPORTING INITIATIVE, G3 indicadores exigidos nivel A, 2008.
- HUNTER, Wendy, *State and Soldier in America Latina: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile*, United States Institute of Peace, Washington, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957.
- JANOWICZ, Morris, *The Professional Soldier*, New York. Free Press, 1960.
- KOHN, Richard H., Schiff, L. Rebecca, “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, 1997.
- MCWILLIAMS & SIEGEL, “Corporate Social Responsibility: a theory of the firm perspective”, *The Academy of Management Review*, N° 25, 2001.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE ESPAÑA, Memoria de Responsabilidad Social, 2010.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, *Libro de la Defensa Nacional* 1997.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, *Libro de la Defensa Nacional* 2002.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE, *Libro de la Defensa Nacional* 2010.

- MOSKOS C. Charles, WILLIAMS John Allen, SEGAL, David R., *The Post-modern Military*, New York, Oxford University Press, 2000.
- OLMEDA, José A., (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- SCHIFF, Rebecca, "Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 22, 1995.
- SEPÚLVEDA, R., *La Responsabilidad Social de la Empresa en Chile*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2004.
- UDAYASANKAR, K., "Corporate Social Responsibility and Firm Size", *Journal of Business Ethics*, 2008.
- VALLÉS, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.
- WADDOCK, S., "Building a New Institutional Infrastructure for Corporate Responsibility", *Academy of Management Perspectives Review*, Boston College, 2008.

---

## HACIA UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO E IMPRESCINDIBLE: RELACIONES ENTRE CIVILES Y MILITARES EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI<sup>∞</sup>

FREDERICK M. NUNN\*

### RESUMEN

*Para que las democracias de América Latina tengan un frente común a los problemas del siglo XXI, es necesario fomentar y lograr un mayor acercamiento institucional entre civiles y militares de acuerdo al escenario que nos ofrece el paradigma actual marcado por dos características esenciales: La democratización y la globalización. Habiéndose perdido oportunidades para avanzar en la construcción positiva del Estado-nación hace un siglo, es imprescindible que tanto los que ejercen la dirección del Estado así como los que dirigen la defensa y la seguridad trabajen juntos por un futuro seguro, soberano y estable. Los grandes problemas del presente y del futuro serán las amenazas y desafíos de carácter multinivel, asimétrico, simultáneo y transnacional. Tales problemas son insuperables sin acciones en que las autoridades civiles y militares funcionen con una estrecha coordinación guiada por pragmatismo desde los niveles más bajos hasta los más altos y hemisféricos.*

**Palabras clave:** Amenazas, América Latina, profesionalismo militar, militarismo profesional, relaciones civiles-militares.

---

\* PhD. Universidad de Nuevo México, 1963, Estudios Iberoamericanos (Historia y Literatura); MA. Universidad de Nuevo México, 1963; BA. Universidad de Oregon, 1959, Historia Europea y Lenguas romances, Universidad de Vruselas verano 1960 y Universidad Nacional de México, 1958. Profesor Emérito de Historia y Estudios Internacionales, Portland State University. Es miembro Académico Correspondiente de la Academia de Historia Militar de Chile. En 2009-2010 fue Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional y Decano de Asuntos Académicos, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University. El autor agradece los comentarios, consejos y sugerencias de su colega, Boris Saavedra, y de los revisores anónimos que leyeron el manuscrito. Todas las opiniones y conclusiones que siguen son del autor y no representan las de ninguna agencia oficial. nunnf@pdx.edu

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 010811  
Fecha de aceptación: 251011

## TOWARDS AN HISTORIC AND IMPERATIVE RAPPROCHEMENT. CIVIL MILITARY – RELATIONS IN THE LATIN AMERICA OF THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

### ABSTRACT

*In order to present a common front to the problems of the 21<sup>st</sup> Century, Latin-American democracies need to foster and tighten the institutional links between civilians and the military according to the present paradigmatic scenario that has two special features: democratization and globalization. Having lost a lot of opportunities a century ago, to advance towards a positive construction of the nation-state, is imperative that, both the leadership of the State as well as the leadership of the defense and security establishment, work together in order to achieve an stable, manageable and secure future. The big problems of today and in the future will be the transnational, asymmetric, multilevel and simultaneous threats and challenges. Those problems will not be solved without the actions of the civilian and military authorities working with a close coordination framework and pragmatism from the lower levels to the top in the state as well as in the Hemisphere levels.*

**Key words:** *Threats, Latin America, military professionalism, professional militarism, civil-military relations.*

### Introducción: Sobre el principio de acercamiento

Las relaciones de las fuerzas armadas con los poderes políticos (relaciones político-militares) y con las sociedades en general (relaciones militares-civiles o civiles-militares) han cambiado dramáticamente durante las últimas tres décadas<sup>1</sup>. Los múltiples impactos de la posguerra fría, del paradigma de democratización y globalización y del terrorismo, afectan las relaciones entre civiles y militares en todas las partes donde hay conflictos externos, donde rigen condiciones de paz y donde existen conflictos internos.

No hay lugar en el mundo, y especialmente en nuestro continente americano, donde no sea imprescindible el acercamiento institucional entre civiles y militares.

---

1 NUNN, Frederick M. *Relaciones militares civiles sudamericanas en el siglo veintiuno: Sombras del pasado y formas de lo que vendrá*. Santiago. Colección Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2011.

Las grandes amenazas y desafíos contemporáneos a la soberanía, seguridad y estabilidad nacional, exigen el reconocimiento tanto por parte de los gobiernos, como de las entidades políticas, la sociedad civil y de las personas (civiles y militares), que solo juntos podrán desarrollar las medidas necesarias para responder adecuadamente a ellas como un organismo consolidado. Si bien las amenazas de hoy y del futuro inmediato no han variado mayormente de aquellas del pasado, siempre constituirán un desafío y un desafío siempre es un desafío, así como las amenazas siempre son amenazas, pero los tiempos le agregan sus propios efectos y características peculiares.

Hoy en día ellas son de carácter multinivel y asimétrico, y muchas veces simultáneas y transnacionales: el terrorismo político y criminal, la violencia, el narcotráfico y otras formas de tráfico ilícito, el crimen cibernético, los desastres ecológicos y del medio ambiente, la subversión, la pobreza, el desempleo, la miseria... Es una lista larga e interrelacionada, y que además tiene la particularidad que ellas afectan de diferente manera y énfasis a los países de acuerdo a su estructura, situación y ubicación geográfica, así como al grado de desarrollo económico y social y de la fortaleza de su sistema democrático.

Al mismo tiempo, los efectos de esta larga lista pueden sentirse al nivel familiar, comunal, estatal, subregional, regional, hemisférico y global *a la vez*. Estos nuevos “*enemigos*” no son siempre visibles ni palpables, como fueron los del pasado. A veces se presentan en conjunto, como si fueran causa y efecto, por ello exigen acciones coordinadas entre autoridades y agencias a todo nivel. Quizás en América Latina como parte de lo que llamamos el “Hemisferio Occidental” sea un lugar en el contexto mundial donde estas observaciones generales y realidades sean más aplicables.

Muy pocos en América Latina, así como en Sudamérica, dudan sobre la necesidad de una nueva relación más fuerte y estrecha entre los poderes civiles y las FF.AA. Pero existen dudas, incertidumbres e inquietudes en cuanto a cómo se definirán las nuevas formas de dichas relaciones. Han transcurrido solamente dos décadas desde que el último gobierno de las FF.AA. cedió el poder a las autoridades civiles en Sudamérica, un gobierno que duró 17 años en un país con una positiva historia de civismo. Aún se mantienen vivas en gran parte de la región memorias de experiencias con juntas militares, regímenes de seguridad nacional, estados de sitio, toques de queda, “guerra sucia,” violaciones de derechos humanos y libertades civiles, así como acciones terroristas contra la población civil, militares y miembros de los gobiernos de la época... En muchas partes existe

todavía un marcado “antimilitarismo” y en otras hay franca desconfianza: ¿FF.AA. para qué? Pareciera ser una actitud común.

Por eso el acercamiento institucional es fundamental para el futuro de América Latina, en realidad para todo el hemisferio<sup>2</sup>. Creo que ha llegado el momento de dejar de lado algunos recuerdos del siglo pasado; la historia nos indica lo que hay que recordar para siempre y lo que debe dejarse como estricta memoria en el pasado, si queremos seriamente acceder a un mañana auspicioso para todos.

Sin duda, si estuviera vivo hoy y si pensara en escribir sobre tales desafíos y amenazas, el gran científico mexicano Andrés Molina Enríquez tendría que intitular un segundo libro, “*Los grandes problemas transnacionales*”<sup>3</sup>. Hace un siglo tanto los intelectuales mexicanos como sus colegas en otros países de la región pensaban en los problemas interrelacionados como los tratados por Molina Enríquez o como están tratados en este artículo, desde un punto de vista o nivel efectivamente nacional: considérese, por ejemplo, clásicos de los siglos XIX y XX que han aparecido en repetidas ediciones a lo largo del siglo pasado como *Os Sertões*<sup>4</sup>, *Nuestra inferioridad económica*<sup>5</sup>, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*<sup>6</sup>, *Radiografía de la Pampa*<sup>7</sup>. Había muy pocas obras tan ambiciosas como *¿Adónde va Indoamérica?*<sup>8</sup> y tenían impacto solo en ciertas partes de la región. La pregunta natural que habría que formularse hoy sería: ¿Quiénes serán los Cunha, Encina, Mariátegui, Martínez Estrada, y Haya de la Torre, de nuestros tiempos; que definirán la América Latina del mañana?

En nuestro joven siglo lo que afecta a los mexicanos en la frontera con Texas, Nuevo México, Arizona y California es causa y efecto a la vez de lo que afecta a los pueblos del Caribe, Centroamérica, los Andes, el interior del continente meridional, el Cono Sur y Brasil, sin siquiera mencionar el resto de Norteamérica, África o Europa. En las décadas del futuro inmediato las relaciones

---

2 Durante este trabajo se usará la palabra “continente” para referirse al “hemisferio” que se deriva de la interpretación “Hemisferio Occidental” término muy usado en el ámbito norteamericano, para referirse al continente americano

3 MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *Los grandes problemas nacionales* (1909). “Versión Siglo XXI,” México, D. F., Nuevo Siglo Aguilar, 2003.

4 CUNHA, Euclides Da. *Os Sertões: Campanha de Canudos* (1902). Rio de Janeiro, Livraria F. Alves, 1968.

5 ENCINA, Francisco Antonio. *Nuestra inferioridad económica: Sus causas, sus consecuencias* (1911). Santiago, Editorial Universitaria, 1969.

6 MARIÁTEGUI, José Carlos. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (1928). Lima Editorial Amauta, 1973.

7 MARTÍNEZ ESTRADA, Ezequiel. *Radiografía de la Pampa* (1933). Buenos Aires, Editorial Losada, 1990.

8 HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl. *¿Adónde va Indoamérica?* (1935). Santiago, Editorial Ercilla, 1936.

esenciales arriba mencionadas tendrán que transformarse aún más si ambas partes –civiles y militares– piensan contribuir individual y conjuntamente en forma sostenible al bienestar de sus conciudadanos, toda vez que, en este nuevo siglo, la naturaleza de la paz ha cambiado tanto como la naturaleza de la guerra.

Los militares y civiles de nuestro siglo comparten un mundo nuevo, paradójicamente viviendo en el “Nuevo Mundo”. Nuestro éxito frente a las amenazas y desafíos contemporáneos y futuros dependerá, sin lugar a dudas, de una coexistencia sinérgica e innovadora caracterizada por el mantenimiento del compromiso de esfuerzos y de planificación que nos permita anticiparnos a lo que vendrá. Tal éxito dependerá de un acercamiento entre civiles y militares. Es decir, que en los países de América Latina se debiera exigir un fuerte sustento de colaboración de parte de civiles y militares, algo que ha sido sumamente difícil en el pasado histórico, aun durante los días legendarios de la Independencia.

El tipo de acercamiento aquí sugerido por supuesto que no va a ser fácil. Tampoco lo es la vida cotidiana, en paz, ni la vida en tiempos de guerra sea esta total o de baja intensidad. Solo la ciudadanía en su conjunto, es decir, los verdaderos dueños de América Latina, pueden responder a las exigencias de nuestros tiempos. Solo juntos, civiles y militares, pueden hacer frente con las apropiadas políticas, estrategias y tácticas al terrorismo y la violencia, al tráfico ilícito de toda clase, a los desastres, a los problemas culturales, económicos, políticos y sociales que han continuado sin solución como impedimentos al desarrollo individual y nacional a través de más de dos siglos de vida nacional independiente. Creo que ha llegado el momento de acomodar y compartir el pensamiento y la acción a una realidad compartida. Las políticas que guían las estrategias, que a su vez definen las tácticas, tendrán que reflejar las realidades de los escenarios de acción: nuestro continente, América Latina, las regiones, subregiones y naciones individuales sin siquiera mencionar una multitud de factores globales. Lo que pareciera ser fácil en teoría, será sumamente complejo en la práctica.

No se quiere decir que antes nadie haya hecho frente a los problemas históricos. La naturaleza actual de los desafíos y amenazas siempre ha dictado la naturaleza de reacciones de individuos, gobiernos, sociedades y organismos armados desde la antigüedad hasta el presente. Las FF.AA. de América Latina han respondido siempre a la naturaleza percibida de sus potenciales adversarios: las ambiciones territoriales de los vecinos, la subversión interna, las amenazas a la soberanía, la seguridad y la estabilidad de un país. Así es que no existe ninguna lógica que impida hoy en día dar respuestas positivas en nombre de la supervivencia de los Estados, las naciones y las sociedades representados por las

FF.AA. de América Latina. La dificultad y complejidad no reducen, sino demandan lo “imprescindible” del acercamiento.

### **Bases y puntos de partida para las políticas y estrategias de acercamiento: la adaptación de la tradición a la realidad**

Todos los grandes cambios políticos y sociales de la historia han reflejado una comprensión de la contemporaneidad por parte de los forjadores de cambio. Hay cuatro factores que ya están impulsando la formulación de las políticas y estrategias, como las tácticas de acercamiento. Estos elementos son fundamentales al contacto entre las FF.AA. y el mundo civil en América Latina y quizás también en otras partes del mundo. Estos componentes forman la realidad de nuestro paradigma histórico.

El primer factor es el actual proceso de *democratización* –aunque en algunos aspectos, *redemocratización* sería el término más apto–. No es que dicho proceso sea nuevo, sino que su impacto desde el fin de la Guerra Fría y los comienzos de la restauración de hegemonía civil en América Latina se siente y se ve más que nunca. Para todos los involucrados en el proceso, la democracia del Estado-nación de hoy implica soberanía popular, gobierno por mayoría o pluralidad seleccionada legítimamente, atomización de solidaridad ideológica, el triunfo de derechos individuales/humanos y cambios culturales, económicos, políticos y sociales que son fundamentalmente desestabilizantes. En un mundo perfecto el camino hacia la democracia pasa por terreno estable, caracterizado por gobernabilidad, respeto a la ley, instituciones y mecanismos competentes y monopolios estatales del uso de la fuerza.

Como dijo Winston Churchill: “La democracia es un sistema horrible, pero es mejor que todos los otros”. A pesar de lo que algunos abogan, el Estado-nación no es una reliquia o una mera memoria del pasado. La historia no se ha terminado debido a la transnacionalización cultural o económica ni debido a la democratización política o social. La política define las interpretaciones de la historia según los tiempos, pero queda solo un efecto, y no la única causa de su evolución. Aunque no nuevos, los deseos democráticos latinoamericanos de nuestros tiempos son distintos y más profundamente compartidos que los del pasado, o de los de hoy en otras regiones (Asia Occidental y África, por ejemplo). La democratización de hoy se manifiesta en nueva forma: es inseparable en teoría, y descansa mucho en la práctica, como por ejemplo, en el uso de la tecnología de información, impacto propio de la *globalización*.

Tampoco la globalización es nueva, el proceso de transformación que conduce ha ido creando una cultura, economía, sociedad y, hasta cierto punto, una política transnacional y de interdependencia. Este segundo factor es tan desestabilizante como la democratización. Por cada faceta positiva que tiene cada uno de estos factores, posee al mismo tiempo una negativa, así, cada avance económico derivado del comercio libre entre naciones conlleva, por ejemplo, ajustes difíciles en el nivel nacional, local e incluso personal. Los mismos avances tecnológicos que acompañan y contribuyen al comercio legítimo, también ayudan al narcotráfico, al tráfico de seres humanos, al contrabando, y a otras formas de actividades ilícitas. Estos dos procesos, positivamente aceptados por muchos, también pueden ser vistos negativamente por otros.

Juntas, en nuestro juvenil siglo, la democratización y la globalización son *a la vez "causas de, y remedios a"*, las inseparables amenazas y desafíos que compartimos. En conjunto forman una moneda de dos caras. Así, como parte del nuevo paradigma, este exige políticas y estrategias civiles-militares adecuadas y representativas del mismo paradigma, ya que no se pueden aplicar las estrategias y las tácticas de pasadas guerras y campañas ni al presente ni al futuro. En efecto, lo que fue válido durante la Guerra Fría no vale para un paradigma como el actual, en espera de definición y comprensión. Todos los grandes cambios históricos que resultan en la creación de una nueva realidad son caracterizados por una comprensión de las relaciones entre la tradición e innovación. Los factores tres y cuatro enumerados a continuación, tampoco son totalmente nuevos; y representan una tradición empastada por el nuevo paradigma. Ellos son el *profesionalismo militar* y el *militarismo profesional*. Al igual que la democratización y la globalización se pueden considerar tan inseparables como ellas, en decir, una medalla de dos caras.

El profesionalismo militar es el "ser" profesional; educado, entrenado, poseído de capacidades especiales –pericia o habilidad técnica– sumados a una profunda vocación y un compromiso formal de servicio (en este caso con el Estado-nación) dentro de una organización con jerarquía y gobernabilidad interna y autónoma que además ofrece un sentido de carrera estable. El profesionalismo militar ha existido en el mundo europeo desde la fundación de escuelas y academias militares y de otros servicios en el sentido formal y permanente.

En América Latina este profesionalismo ha existido desde el siglo pasado y en Sudamérica y en forma más amplia en el Cono Sur, desde las últimas

décadas del siglo penúltimo<sup>9</sup>. En Sudamérica, debido a la confluencia del interés en modernización, profesionalización, y ambiciones nacionales con la presencia invitada de misiones e instructores que transmitieron el pensamiento y autopercepción profesional de franceses y alemanes a las oficialidades de países decididamente no europeos. Muchos países que recibieron tempranamente esa influencia militar europea, a su vez se transformaron en exportadores de esa profesionalización, a otros países latinoamericanos más atrasados en esas materias, entregándoles de paso, parte de su propia experiencia y saber profesional.

En este proceso se abrió un gran abismo entre liderazgos políticos y militares. De esta forma, desde la primera década del siglo pasado, los militares profesionales y los líderes políticos de Sudamérica han marchado al diferente ritmo en varias ocasiones. Así podemos decir desde un punto de vista histórico que no siempre resulta bien la mezcla entre lo autóctono con lo original y teórico.

Como la democratización y globalización de hoy, la profesionalización militar (lo que hoy día se considera *modernización* o *transformación*) de hace un siglo produjo, o más bien estimuló, una gran inestabilidad en las relaciones entre el liderazgo civil y los militares. El resultado de la combinación de profesionalización con modernización y transformación fue, ciertamente el profesionalismo, pero definido por realidades nacionales e internacionales del paradigma de aquel entonces. El gran abismo que separaba las ambiciones profesionales de los militares de realidades culturales, económicas, políticas y sociales de sus patrias fomentó el auge del militarismo profesional<sup>10</sup>.

Este cuarto factor, el militarismo profesional, no significa golpismo; no es el militarismo de “cuartelazos”, de exaltados, ni de pronunciamientos personalistas y vacíos. El militarismo profesional significa la voluntad y propensión de parte de militares profesionales para ofrecer y proveer soluciones a los grandes problemas nacionales (hoy día se podría agregar *grandes problemas transnacionales*), basadas en su ethos profesional: el pensamiento y la autopercepción del cuerpo de oficiales pasados de generación a generación por medio de la literatura profesional. Obviamente los problemas percibidos en el siglo XX sugirieron ofrecimientos y provisiones bruscos y controversiales –de acuerdo a las realidades de esos

---

9 NUNN, Frederick M. *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1983.

10 NUNN, Frederick M. *The Time of the Generals: Latin American Professional Militarism in World Perspective*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1992.

tiempos—. Cuando la seguridad, la soberanía y la estabilidad están amenazadas y desafiadas, los que han jurado protegerlas responden basando sus actuaciones en su pensamiento y autopercepción. El profesionalismo militar y el militarismo profesional son siempre compatibles, ambos productos de la fusión de lo autóctono con lo original e importado: una realidad histórica y política, tradicional y actual.

Las inquietudes e incertidumbres manifestadas por los críticos de la globalización y de la democratización son resultados naturales de la inestabilidad, de las limitaciones percibidas a la soberanía y seguridad resultantes de los dos procesos. El reciente pasado fue marcado por conflictos ideológicos y acción política de parte los militares (militarismo profesional *manifiesto*, no *latente*) como último recurso. Los enemigos del Estado-nación más agudamente percibidos como responsables por los amenazas y desafíos a la seguridad, la soberanía, la estabilidad, eran los políticos y políticas de la extrema izquierda, en términos variables, por supuesto. Esto ya no es necesariamente el caso.

El extremismo ideológico de hoy es más circunscrito, pero la violencia, el terrorismo, las violaciones de soberanía, el crimen —todos las amenazas y desafíos ya indicados— no tienen límites. Aun la *privatización* exagerada (incluso la de *seguridad*) puede considerarse como otra amenaza y desafío a la seguridad, soberanía y, por ende, a la estabilidad de un Estado-nación. Debido a esto la democratización y globalización, en combinación, mantienen y aumentan la compatibilidad del profesionalismo militar y el militarismo profesional en el contexto latinoamericano.

En consecuencia, más que nunca son compatibles los intereses de civiles y militares involucrados en el mantenimiento de la seguridad, soberanía y estabilidad de los países de la región. Esto hace lógico e imprescindible el acercamiento entre civiles y militares en nombre de los intereses de todos. Dada la realidad actual, el acercamiento entre ambos tendrá que basarse en reconocimiento de por lo menos dos puntos fundamentales.

Primero, las FF.AA. han jugado históricamente un papel importante en la construcción y evolución de los Estados-nación junto a las fuerzas culturales, económicas, políticas y sociales como un todo. Eso ha sido así en América Latina, para bien o para mal. Las FF.AA. fueron socios principales de la época fundacional y han seguido en el proceso de evolución. Donde las instituciones civiles no se han desarrollado suficientemente, cualquiera que sean las causas y los efectos, las FF.AA. han continuado su vida constitucionalmente como fundado-

res/construtores y protectores<sup>11</sup>. A menos que haya transformaciones profesionales totales, esto podría continuar en la región, especialmente en Sudamérica.

Segundo, nuestra contemporaneidad exige sobre todo donde el Estado-nación está todavía en proceso de construcción, que las autoridades civiles ejerzan control sobre todos los estamentos civiles y militares en el proceso de democratización tanto como en la democracia en sí. Esto es necesario para sostener la provisión de todos los servicios básicos y necesarios que aseguran a la ciudadanía la legitimidad y gobernabilidad de un país seguro, soberano y estable. Esto sustenta y convierte en vital el papel fundamental y continuo de las FF.AA. en el proceso de construcción del Estado-nación, como socios, subordinados al igual que el resto de las otras agencias del Estado, concentradas en un gobierno legítimamente concebido y funcionando constitucionalmente. No puede haber excepciones, no importa la configuración específica de un Estado-nación, a pesar de que en América Latina hay varias, se exige un gran cambio de mentalidad: un pensamiento político, estratégico, y táctico *a la vez*, capaz de reconocer que así como ha cambiado la naturaleza de la guerra y la paz, también ha cambiado la sociedad de la cual forman parte civiles y militares.

### **Los escenarios estratégicos y tácticos para el acercamiento: Sudamérica, América Latina, y el Hemisferio Occidental**

¿Por qué se habla tanto aquí de configuraciones, de *Sudamérica* como subregión distinta, en vez de simplemente incluirlas todas bajo las rúbrica de *América Latina*, o del *Hemisferio Occidental*? En primer lugar, lo que es válido para Sudamérica en términos de “construcción del Estado nación,” y acercamiento civil-militar no es válido para toda la región, o todo el hemisferio. Y viceversa: Lo que es válido para el Cono Sur no lo es en todo caso para los países andinos. A pesar de todo dicho y escrito sobre la “Nueva Europa”, lo que es válido para Alemania, no lo es para Francia. Lo que vale para Alemania o Francia no lo es para Italia o España o Portugal, o Gran Bretaña, por supuesto y *ad infinitum*.

Tales observaciones son aplicables estratégicamente tal vez, pero no tácticamente. Efectivamente el acercamiento civil-militar variará en términos de políticas, estrategias y tácticas específicas, de acuerdo a la región del continente americano donde se quieran aplicar, ya que tal como se ha dicho anteriormente cada región o subregión de nuestro continente ha tenido procesos de formación y

---

11 LOVEMAN, Brian *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

evolución de los Estados-naciones muy disímiles y particulares, atendiendo a sus procesos históricos. Entonces, si bien se pueden elaborar políticas o lineamientos centrales y generales, puede que ellas sirvan en un nivel, pero no necesariamente pueden servir en el otro. Si queremos compararlos, por ejemplo a un teatro de guerra, un escenario de conflicto o un teatro donde se realizan campañas militares, veremos que para cada problema de carácter estratégico la solución será diferente, y la estrategia y la táctica deberá amoldarse a los requerimientos, situación, características de los actores y escenario geográfico particular de cada caso. Con ello podemos dar cuenta que por las razones aludidas el concepto de acercamiento es aplicable tácticamente a un grupo selecto en este momento, porque el concepto de Estado-nación –razón de ser del acercamiento– se manifiesta más comparable en su proceso de construcción, hoy en día, en contextos regionales y subregionales.

La “*América Latina*” como concepto histórico-cultural-diplomático es la invención de un estadista francés del segundo tercio del siglo XIX. En la era de Napoleón III, y aun antes, Francia tenía ambiciones imperialistas fuera de Europa no solamente en el sentido económico-territorial, sino en el cultural. El término *Amérique Latine* fue aplicado a la región por Michel Chevalier (1806-1879) ya por los 1830. Francisco Bilbao (1823-1865), chileno en el exilio en Francia y otros en aquellos tiempos utilizaron el mismo término refiriéndose a las tierras entre el cabo de Hornos y el río Bravo del norte. El concepto de América Latina se utilizó en Europa un siglo antes que fuera usado en general en la región misma. De Monterrey a Magallanes, de Pernambuco a Port au Prince, la colección de países, idiomas, europeos e indígenas, climas, costumbres, historias y experiencias políticas se consideraba como un conjunto más en Europa y Estados Unidos que en México o Chile, Brasil o Haití. Había cursos académicos dedicados a la historia y literatura de América Latina –por lo menos a Hispanoamérica– en las universidades de Europa y Estados Unidos décadas antes que en las universidades de América Latina. En fin, los países descendientes de los grandes imperios ibéricos deben una gran parte de su identidad colectiva a fuentes ajenas<sup>12</sup> por lo menos hasta las últimas décadas.

Este dilema es comparable al dilema geográfico-histórico-intelectual del llamado “Cercano Oriente,” la manifestación criolla del *Orientalismo*, hecho famo-

12 BOLTON, Herbert Eugene. “The Epic of Greater America” (Presidential Address, 47<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Historical Association, Toronto, December 28, 1932); “La epopeya de la máxima América”. México, D.F., Instituto Panamericano de Historia y Geografía, 1937. FUENTES CARLOS. *The Buried Mirror: Reflections on Spain and the New World*; Boston, Houghton Mifflin, 1992; *El espejo enterrado*. Madrid, Grupo santillana, 1992.

so por Edward Said<sup>13</sup>, y que se puede notar con referencia a América Latina en obras clásicas como las de José Enrique Rodó<sup>14</sup> y Roberto Fernández Retamar<sup>15</sup>. ¿Quiénes serán los Rodó y Retamar de hoy y de mañana?

Hasta hoy hay cierta resistencia a la aplicación de un término tan inclusivo, tal como ha estado aplicado desde afuera, cuando también se refiere a países individuales. Los brasileños han resistido considerarse antes que nada parte de América Latina; los mexicanos tradicionalmente no se identifican automáticamente con los centroamericanos o los caribeños; los países del Cono Sur resisten ser igualados con los andinos, ya que cada grupo de ellos tienen sus características particulares y especiales, un “ethos” con fuerte sentido nacionalista.

América Latina en sí mismo sigue siendo un término ambiguo: tanto como Latinoamérica, Hispanoamérica, Iberoamérica, Lusoamérica, América Española, Hispamérica y sus equivalentes en otras lenguas. En su obra *Seis personajes en busca de un autor: comedia todavía no escrita*, Luigi Pirandello nos relata el dilema de los seis personajes sin un guión, sin identidad común esperando una definición<sup>16</sup>. A pesar de la insistencia por algunos, ni Simón Bolívar mismo pudo estampar una identidad a la región, ni a su propia subregión, ni pueden sus supuestos herederos. Son veinte repúblicas los países indicados por la América Latina histórica. Dieciocho formaban el imperio hispanoamericano; una fue colonia portuguesa; otra fue por un siglo posesión francesa. Todos se independizaron en la primera parte del siglo XIX con la excepción de Cuba (1898) y Panamá (1903). Brasil fue monarquía gobernado por una rama de la dinastía Bragança de la madre patria hasta 1889. Centroamérica fue una confederación hasta los 1830; otros experimentos de confederación también hubo, pero el centrifugalismo dominó la historia de las repúblicas excolonias españolas. La lista de variaciones en términos de evolución histórica sobrepasa el caso de la Europa de hoy.

América Latina ha sido por buena parte de su historia un elenco sin guión, de acuerdo a Pirandello, pues el futuro guión podría ser de seis “personajes” reconocibles como subregiones para la aplicación de políticas, estrategias y tácticas de acercamiento: México, Brasil, el Cono Sur, Centro América/el Caribe, los países andinos e, ideológicamente, los países del ALBA. América Latina está dividida también entre subregiones geográficas, un bloque ideológico, grupos eco-

---

13 SAID, Edward. *Orientalism*. New York, Pantheon Books, 1978.

14 RODÓ, José Enrique. *Ariel* (1900). Madrid, Catedra, 1990.

15 RETAMAR, Roberto Fernández. *Calibán y otros ensayos*. México, D. F., Editorial Diógenes, 1971.

16 PIRANDELLO, Luigi. *Sei personaggi in cerca d'autore*. (*Seis personajes sin autor: Comedia todavía no escrita*). Firenze, R. Bemporad, 1921.

nómicos, un país gigantesco, y dos con historias revolucionarias únicas, todos con relaciones bilaterales con sus vecinos y con los EE.UU. de N.A.

Esta heterogeneidad por supuesto que impone limitaciones al guión. La América Latina de hoy y del futuro sigue heterogénea por razones de su variable desarrollo comparativo cultural, económico, político y social, también por su relativa proximidad a la influencia de un poder ajeno: “Tan cerca de los EE.UU. y tan lejos de Dios”, dijo Porfirio Díaz, Presidente de México (1876-1880, 1884-1910). Para América Latina el caso de heterogeneidad es tan sólido como cualquier hecho para la homogeneidad. No se quiere decir que la homogeneidad sea necesaria para el acercamiento, sino que el acercamiento es una alternativa saludable a lo que rige hoy. Ni la heterogeneidad ni la homogeneidad limitan la formulación de políticas de acercamiento, pero afectarán el proceso en los términos tácticos y estratégicos, tal como se han planteado en páginas anteriores.

Con respecto al concepto de “*Hemisferio Occidental*”, como es más particularmente llamado desde el punto de vista norteamericano, es conveniente señalar que ello se apoya en que las primeras grandes políticas y estrategias internacionales se basaron en el concepto de un hemisferio distinto y distante de todo lo europeo (hay que recordar que las Américas no constituyen un hemisferio *per se*, sino son dos continentes ubicados al oeste de Europa que impedía en la antigüedad la navegación a Asia).

Basando sus acciones en el hecho de la solidaridad hemisférica (es decir Canadá y EE.UU. con América Latina) en los dos conflictos globales, los forjadores norteamericanos de las estrategias y políticas de seguridad crearon, en la época de la Guerra Fría, estructuras y organizaciones para la defensa del hemisferio contra las amenazas y desafíos en la segunda mitad del siglo pasado. Hasta hoy se incluyen en estas estructuras y organizaciones Canadá y los países del Caribe no derivados de los imperios ibéricos además de América Latina. Así, la región y sus subregiones han compartido otra identidad impuesta desde afuera.

Con la disminución de la influencia de los EE.UU. y el crecimiento de intereses extracontinentales (China, Irán, Rusia, India) en el mundo y en el continente americano, han surgido oportunidades por medio de las cuales será posible conseguir nuevos guiones para América Latina, en ciertos casos de guiones de más de un autor, pero aplicables a los diferentes escenarios según la apropiada realidad. Cada amenaza o desafío es también una oportunidad. Los países de América Latina tendrán oportunidades para experimentar interacciones potencialmente con un mayor grado de igualdad y productividad entre sí y con un

EE.UU. disminuido. Pero es necesario señalar que los intereses estratégicos más inmediatos de este último no caben ni en Sudamérica, ni en América Latina, ni aun en el Hemisferio Occidental. Todos estos Estados incluidos en esta última frase comparten los mismos grandes problemas, lo que sumado a la naturaleza del ambiente o de los escenarios, aumenta la necesidad de acomodar políticas, estrategias y tácticas a las particulares realidades a todo nivel. Ello constituye en sí mismo un desafío formidable pero no insuperable.

### **Prerrequisitos de acercamiento: sobre la aplicación de políticas, estrategias y tácticas**

Nuestro siglo y nuestros escenarios de acciones conjuntas constituyen una realidad espacial y temporal única que se define por los grandes experimentos en democratización y globalización, y por las confrontaciones con las amenazas y desafíos de naturaleza multinivel, asimétricas, simultáneas y transnacionales. Debido a la realidad actual, la rapidez con que fluyen los acontecimientos el impacto de la tecnologías y de los medios en la ciudadanía, no nos permite proceder paso a paso, problema a problema, fenómeno a fenómeno como si se estuviera viviendo dentro de los marcos de épocas pasadas. Solamente mediante un acercamiento civil-militar, guiado por el pragmatismo dentro de una perspectiva institucional, será posible alcanzar un futuro mejor para todos los países de nuestro continente.

Sin tal acercamiento América Latina y el Hemisferio Occidental continuarán como elenco sin guión o autor, recordando a Pirandello; una colección de repúblicas sin rumbo: una *América Invertebrada*, una manifestación de inquietudes crónicas en cuanto al cambio cultural, económico, político y social que datan de hace un siglo o más, en el mundo iberoamericano ya expresadas múltiples veces, en múltiples géneros<sup>17</sup>. En esta América Invertebrada no será posible una acción civil-militar, multinivel o transnacional que responda a la asimetría y simultaneidad de amenazas y desafíos sufridos. Nuestra América será no más que una emulación de sí misma de hace un siglo. Tal emulación hay que evitarla a todo costa.

Un Estado-nación, de acuerdo a como sea el nivel de su evolución, responde colectivamente a las crisis según las capacidades de sus instituciones e

---

17 Ver, CAMBACERES, Eugenio. *Sin rumbo*. Buenos Aires, F. Lajouanne, 1885; ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada*, Madrid, Revista de Occidente, 1921; y NUNN, Frederick M. *Collisions with History: Latin American Fiction and Social Science from El Boom to the New World Order*. Athens, Ohio University Press, 2001.

infraestructuras. La institucionalidad, la armonía civil-militar, la cooperación entre sectores privados y públicos y el pragmatismo político son claras indicaciones de Estados-nación maduros. Una concertación de Estados-nación responderá bajo limitaciones basadas en las variaciones nacionales del nivel de construcción o evolución. Hoy, debido en parte a los efectos limitantes de la globalización<sup>18</sup>, no es posible aún que se manifieste la coordinación necesaria entre Estados-nación o subregiones de nuestro continente. De igual forma, hoy el proceso de democratización sigue limitando la coordinación entre instituciones civiles y militares así como entre gobiernos. No hay mecanismos para la formulación de políticas, estrategias o tácticas, ni el pragmatismo, ni la institucionalidad para asegurar la coordinación necesaria a pesar de alianzas y tratados. Tal situación hay que cambiarla sin importar el costo. El medio más apto para hacer esto desde los niveles más altos a los más bajos simultáneamente, es el acercamiento entre instituciones civiles y militares. Aquellos que forjan los cambios del siglo XXI deben reconocer esto.

Como lo hemos observado, todos los países de nuestro continente y siglo, sean estos de inclinación ideológica ALBA, del Cono Sur, europarlantes, productos de una histórica "Revolución Institucional," económicamente atrasados, de cultura o etnicidad afroeuropea-americana, o involucrado estratégicamente en dos guerras simultáneas en Asia, obviamente tienen mucho en común: sufrimos juntos, desde Canadá hasta Patagonia, de las mismas amenazas y desafíos. Nuestras instituciones civiles y militares, cada vez más, reconocen la necesidad de cambios, de nuevas políticas *civiles-militares* para la defensa y la seguridad de todos.

Dependiendo de la subregión y del país, y en algunos casos la zona sub-nacional, las instituciones civiles necesitan modernizarse y transformarse para tener éxito en la prosecución de acciones en contra de toda forma de amenaza y desafío: los diferentes tipos de tráfico ilícitos constituyen un notorio ejemplo. La capacidad del gobierno, no su tamaño, definirá el éxito del Estado-nación. Se debe reconocer que en muchas partes los sistemas judiciales y penales, como también las instituciones policiales, son simplemente inadecuadas. A la coordinación interagencial le faltan mecanismos; y a la burocracia civil le faltan las características de profesionalismo en muchas partes. El nivel variable de desarrollo de instituciones civiles afecta la elaboración y la evolución de sus capacidades y restringe los parámetros de acción.

---

18 SMALLMAN SHAWN and BROWN, Kimberley. *Introduction to International and Global Studies*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.

En las décadas posteriores al fin de la Guerra Fría se ha hablado de la transformación de las instituciones como si fuera algo nuevo, sobre todo en cuanto a las instituciones militares de la región. No cabe duda que la necesitan. Tampoco cabe duda que todavía, en muchas partes, las capacidades y talentos manifiestos de las FF.AA. no les permiten actuar efectivamente en contra de los reales enemigos de hoy; no son suficientemente capaces, institucionalmente no tienen mandato específico, o políticamente no tienen permiso. El proceso de transformación simplemente no está completo. Esto limita las posibilidades de acercamiento. ¡Ojalá que no sea permanente esta situación!

Para que el acercamiento se realice, la transformación que ocurre dentro de la profesión militar tiene que acelerarse y debe ser coordinada con cualquier reforma y modernización que se realice simultáneamente en el sector civil. Tal coordinación en cualquier parte del continente es imprescindible. En la América Latina de nuestro siglo hay que evitar la existencia de desbalances entre la institucionalidad de las FF.AA. (imaginada o realizada) y la de los poderes civiles (realizada o imaginada) que caracterizó las últimas décadas del siglo XIX y nuevamente en la segunda mitad del siglo pasado. La transformación debe basarse siempre en el equilibrio en todas las partes del continente. La capacidad de las FF.AA., no su tamaño, debería definir sus contribuciones al Estado-nación.

La naturaleza invertebrada de América Latina reinante continuará existiendo mientras no exista una transformación con capacidad equilibrada interinstitucional entre civiles y militares. Dicha falta de equilibrio todavía rige en el continente a pesar de una multitud de acuerdos y organismos auspiciados por EE.UU. y otros países.

Hasta el momento se puede afirmar que los EE.UU. constituyen “parte del problema” y no una solución. Debería constituir *una parte* de la solución al menos. Lo que pasa cada día en la frontera mexicano-estadounidense confirma esta realidad. Esto no puede magnificarse. La sola existencia y buena voluntad de los EE.UU. y sus deseos de ganar una “Guerra contra las drogas” no es una solución viable sin el acercamiento propuesto.

Para que el principio de acercamiento funcione para el beneficio del continente en total –incluyendo Canadá, los países-islas del Caribe, Belice y las Guayanas– EE.UU. tendrá que reconocer abiertamente, al estilo del Presidente Barack Obama en su viaje a la región en la primera parte de 2011, los requisitos de acercamiento civil y militar. No es que EE.UU. no reconozca que tiene responsabilidades, sino que ellas no son suficientemente comprendidas en el contexto

de la realidad del siglo XXI. Hay, sin embargo, evidencia de comprensión que indica que a lo menos está creciendo la potencialidad de acercamiento y de cambio de mentalidad.

Las “operaciones de paz” constituyen una actividad en beneficio de todos. Los sudamericanos que han servido en Haití, antes y después del terremoto de 2010, son veteranos y héroes de una gran campaña contra la miseria humana y cívica, contra el subdesarrollo de un Estado-nación mal desarrollado. También son héroes y veteranos los norteamericanos y europeos, y los representantes de las ONG. Los chilenos que respondieron con acción cívica y militar en las horas después de su propio terremoto, y al desastre minero en Copiapó el mismo año, también son héroes y veteranos de la eterna campaña contra desastres naturales e industriales. Los sudamericanos y centroamericanos, los mexicanos y norteamericanos que luchan contra insurgentes/narcotraficantes, otros traficantes ilegales, maras y carteles también lo son. Civiles y militares ya comparten igualmente la gloria y la tragedia de estas nuevas guerras como nunca antes. El acercamiento está en sus primeros pasos de marcha. Hay que comprender la importancia de este hecho para no “perder el futuro”, parafraseando al Presidente estadounidense.

De antaño se puede aprender mucho. En parte, las presentes alusiones a América Latina, en general, y al acercamiento entre civiles y militares, en particular, deben considerarse dentro de un marco histórico “*como si fuera ayer*”. En un libro así titulado se describió que un momento de oportunidad para acercamiento de hace un siglo (1890-1915, e. g.) fue lastimosamente perdido<sup>19</sup>. Un siglo es el marco cronológico de cien años, nada más, pero para los seres humanos cien años constituyen toda una vida o más. *Ayer* es un término relativo. Aunque en América Latina parece un largo tiempo al nivel individual y humano, un siglo es una brevísima porción de la historia global de las relaciones entre instituciones civiles y militares. El ayer de 1890-1915 queda históricamente en el ayer de acercamiento fracasado. Ahora bien, la historia no se repite, pero sí puede parecer como se repitiera.

En parte son más comprensibles las presentes alusiones, “*como si fuera ahora*”<sup>20</sup>, porque hoy la necesidad de acercamiento adquiere una especial relevancia. Con los ejemplos de los últimos cuarenta años del siglo XX todavía frescos en nuestras memorias, los líderes de América Latina y del continente no

19 RODRÍGUEZ MENDOZA, Emilio. *Como si fuera ayer*. Santiago, Editorial Minerva, 1919.

20 RODRÍGUEZ MENDOZA, Emilio. *Como si fuera ahora*. Santiago, Editorial Nascimento, 1929.

pueden perder por segunda vez la oportunidad para la comprensión de la realidad actual y la adaptación de las instituciones de gobierno, defensa y seguridad, así como de los servicios públicos a las exigencias de los tiempos. Los tiempos siempre cambian, pero a veces –como ahora, si no ayer– el cambio domina y define los tiempos.

Estimo que no se puede considerar que las transformaciones fundamentales de instituciones, así como el acercamiento sean asuntos que se puedan posponer, ya que la inminencia de amenazas y desafíos a la seguridad, a la soberanía y a la estabilidad de los Estados y de todo el continente es un fenómeno que ya está sucediendo. El mañana llega más temprano cada día y así mañana puede que sea tarde. Tenemos que vivir en el presente y planificar para el futuro.

Por otra parte nadie puede predecir el mañana con exactitud. Cualquier persona o estudioso en la materia puede pronosticarlo con relativa certeza. Pero, desde el punto de vista de lo que se está discutiendo, sin transformaciones institucionales y el consecuente acercamiento civil-militar, las amenazas y desafíos de hoy continuarán transitando en forma latente sino manifiesta y transversalmente en los procesos de democratización y globalización –como partes integrales de estos, en forma simultánea, en todas partes, y con resultados a lo mejor ni siquiera previstos. De ahí cabe la pregunta ¿cómo evolucionarán las relaciones entre civiles y militares bajo tales condiciones?, ¿como en el pasado, o por medio de comprensión de la realidad del presente y planeamiento para el futuro?

Además de la llamada guerra contra las drogas se ha hablado de otras contra el crimen, de una contra el terror y de otras contra el hambre y la pobreza. Probablemente en esas guerras no se tendrá un éxito ni serán victoriosas; quizás solo en modo limitado se ha logrado vencer a estos enemigos. A decir verdad, tales luchas no son otra cosa que campañas permanentes de parte de civiles y militares para controlar y limitar el crimen, el terror, el narcotráfico, el hambre y la pobreza, todos, grandes problemas transnacionales del pasado, presente y futuro. Los nuevos escenarios contemporáneos exigen políticas, estrategias y tácticas apropiadas.

A pesar de los sinceros deseos de muchos, siempre existirá la posibilidad de guerras convencionales entre naciones. Ni la democratización ni la globalización niegan esta posibilidad, pero la limitan y la definen como nunca antes en la historia. La posibilidad de un conflicto tradicional entre países de América Latina es limitada también por la falta de recursos fiscales, humanos, tecnológicos y bélicos disponibles. En la región hay pocos casos de guerras que hayan decidido

el desarrollo institucional de un Estado-nación<sup>21</sup>. Sin embargo, la defensa de la soberanía y la seguridad hace necesaria la mantención de instituciones capaces por cada Estado-nación. Así, se puede acertar que en el futuro seguirán siendo necesarios e imprescindibles los Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas tradicionales, así como otros cuerpos militarizados tales como, gendarmerías, guardias nacionales y policías de acuerdo a la realidad de cada Estado. Por lo tanto, siempre habrá la necesidad de mantener y acrecentar las relaciones entre civiles y militares toda vez que siempre existe la posibilidad de conflictos.

La continua evolución de las formas de conflictos que nos acompaña en el camino al futuro requiere una evolución correspondiente de la forma de estas relaciones. El pensamiento y la autopercepción de los militares profesionales nos ha mostrado que, en cada momento a través del siglo pasado, ha habido interés consistente en la modernización y la transformación institucional<sup>22</sup>. En vista de la evolución del concepto de conflicto, este interés debe revitalizarse para institucionalizar las relaciones entre civiles y militares en beneficio de este imprescindible acercamiento.

Los militares profesionales de ahora y mañana, tanto como los civiles encargados de asuntos de defensa y seguridad a todo nivel, deben estar preparados para cumplir con sus misiones primordiales compartidas futuras: defensa y seguridad según las exigencias y el contexto de los tiempos –hoy en día y pensando en el mañana–, no solo teóricamente, sino en las aplicaciones por medio de apropiadas políticas, estrategias y tácticas.

La profesión militar tiene que acomodarse a las prioridades civiles más que nunca. Juntas, las autoridades civiles y militares, tendrán que reconocer que hay muy pocos ejemplos de amenazas y desafíos contemporáneos controlables por policías, militarizadas o no, sin una acción civil-militar directa e integrada, dirigida por el Estado en nombre de la nación entera sin esfuerzos coordinados. Por otra parte, las instituciones privadas de seguridad no constituyen alternativas viables para la prosecución exitosa de campañas de origen estatal-nacional. No existe Estado-nación democrático donde no sean la seguridad y la soberanía y, por supuesto, la estabilidad, responsabilidades del Estado; la democracia no se puede privatizar. La privatización de la provisión de seguridad, donde sea necesaria, debe ser un complemento no la alternativa en sí.

21 CENTENO, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*. University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

22 *Op. cit.*, NUNN, 1983, 1992, 2011.

Más allá de pacificar o paliar las campañas aquí mencionadas, tendrán que proveer a la ciudadanía del continente alternativas constructivas y sostenibles al crimen, terror y violencia, las que deben contar con un apoyo sostenido y popular. La realidad del profesionalismo militar tendrá que corresponder a la realidad del profesionalismo que deben tener otros cuerpos de la sociedad, civiles o policiales, de manera que el acercamiento permita la provisión sostenible de los resultados y del logro del bien común de un verdadero Estado-nación.

La decisión de hasta qué punto sus FF.AA. deben transformarse como asimismo hasta qué punto pueden profesionalizarse sus fuerzas policiales y civiles es responsabilidad de cada país, de acuerdo a sus tradiciones, marco legal y naturaleza particular. No hay solución que se adapte perfectamente a todas las regiones, ni en América Latina, ni en el resto del continente. Pero la transformación, y la profesionalización coordinadas, en una forma u otra, son prerequisites inmediatos a la construcción del Estado-nación, la democratización y obviamente al acercamiento entre civiles y militares.

Además de estos prerequisites, hay requisitos inmediatos que evitarán que todo lo que se obre en nombre de la defensa y la seguridad, de la soberanía y la estabilidad caiga en el vacío. Estas son contribuciones exigidas ahora de parte de autoridades civiles, y liderazgos militares de América Latina, del resto del continente y por supuesto de parte del “Buen Vecino septentrional” (EE.UU.).

### **Conclusiones: sobre los futuros requisitos de acercamiento**

¿Qué se va a exigir de parte de las autoridades civiles? ¿Cuáles son las necesidades inmediatas? Primero, desde el primer momento se necesitará una devoción al mismo pragmatismo que caracteriza la política cotidiana, pero dirigida a las campañas contra las grandes amenazas, con flujo y reflujo entre el nivel nacional y el nivel transnacional sin interferencia burocrática.

Hoy en día el pragmatismo, más que la ideología y la militancia, domina los procesos y el contenido de la democratización y la globalización. Los líderes políticos del presente hacen compromisos, acuerdos, pactos y concertaciones con sus viejos rivales civiles para el control del poder nacional como nunca antes en la historia. Deben poder hacer lo mismo con todos aquellos que antes eran rivales. Por ejemplo, si socialistas del presente pueden dejar en el pasado al marxismo de ayer y concertarse con demócratacristianos, liberales, conservadores y otros, entonces todos pueden concertarse con las FF.AA. en programas de cooperación a los grandes problemas de hoy y mañana. El pragmatismo

político hay que explotarlo en los niveles tradicionales y no tradicionales al mismo tiempo.

Segundo, se necesitará de parte de los civiles tan pronto como sea posible este mismo pragmatismo político en la conducta de relaciones *intranacionales*. Los grandes problemas de nuestro siglo no responderán a recetas ideológicas de izquierda o derecha; la violencia no cede el paso a las acciones esencialmente conservadoras o liberales. No importa la doctrina partidaria a un terrorista o narcotraficante, ni a sus víctimas; importa la efectividad de sus acciones contra las violaciones de soberanía y seguridad. Los detalles ideológicos no interesan al pueblo afectado; lo que importa es la efectividad de las políticas y acciones del Estado, en conjunto o no con otros Estados, ejercidas por sus fuerzas –armadas y de orden– en defensa de la seguridad.

Tercero, se necesitará un igual nivel de pragmatismo como lo mostrado por miembros de la Comunidad Europea, tales como Gran Bretaña y Francia, por ejemplo, en cuanto a la defensa y seguridad *internacional y transnacional*. En noviembre de 2010, por ejemplo, el Primer Ministro David Cameron y el Presidente Nicolas Sarkozy anunciaron que las FF.AA. de estos dos antiguos rivales y más recientemente, por supuesto, antiguos aliados, desarrollarán planes para la coordinación de fuerzas especiales usadas en tiempos de crisis y para el uso conjunto de los portaviones.

Por supuesto que hay razones fiscales para tal acuerdo, así como hay otras de carácter histórico y político que las limitan. Ello debe garantizar el mantenimiento de soberanía de cada país mientras que la seguridad de ambos se aumenta por este medio de cooperación.

Por supuesto, hay y habrá objeciones a tales decisiones de parte de líderes militares activos y retirados (“¿Cómo defender el territorio nacional en caso de otra guerra tradicional...?”). Más aún, habrá problemas como los causados dentro de la OTAN por el número creciente de operaciones de paz, así como lo ocurrido en Libia este año. Pero los ejemplos de Gran Bretaña, Francia y de la OTAN merecen ser observados y hasta cierto punto emulados. Estos ejemplos nos muestran una evidencia de que el pragmatismo sirve para facilitar acercamiento. Como la política, el pragmatismo es el arte de lo posible.

Cuarto, se necesitará de la acción intergubernamental para fomentar y asegurar reformas en los sistemas administrativos, penales, policiales y judiciales, para capacitar burocracias enteras en el área de la cooperación interagencial

y provisión de servicios en zonas afectadas por los grandes problemas transnacionales. Lo que pasó en Haití después del terremoto de 2010 constituye un estudio de caso excelente para la subregión, América Latina y el resto del continente. El caso de Haití nos está dando lecciones positivas y negativas en cuanto a la cooperación intra, inter y transnacional.

Basta entender que no existen soluciones comunes totalmente aplicables a toda una subregión, a la región entera, o a todo el continente. En algunos países el concepto de pragmatismo no existe y por eso las posibilidades de acercamiento son menos evidentes en la teoría que en la práctica que en otros. Existen grandes diferencias entre algunos países –como ha habido entre Gran Bretaña y Francia o entre Francia y Alemania– que impiden o limitan la realización del pragmatismo, y por ende de las políticas, estrategias y tácticas pragmáticas de acercamiento institucional entre las sociedades y las naciones. Solo con el acercamiento habrá instituciones capaces para hacer frente en común a las grandes amenazas y desafíos del mañana. Sin tal frente, o “tales frentes,” será imposible cualquier garantía de soberanía, seguridad y estabilidad a todo nivel. De los civiles se exige mucho, sin duda.

¿Qué se necesitará de parte de los militares? Primero, después de haber escrito y publicado un sinnúmero de materias sobre sus roles fundacionales y sus misiones constructivas a través cien años y más<sup>23</sup>, los militares de todos países tendrán que exhibir el mismo grado, o tal vez más, de entusiasmo y pragmatismo en sus relaciones con los civiles, así como también en sus relaciones con las otras armas y fuerzas de orden de otros países tanto como las suyas. Ya hay casos admirables de cooperación exitosa y positiva en asuntos extranacionales (Haití) y domésticos (Brasil y Colombia son buenos ejemplos, así como la Fuerza Conjunta chileno-argentina “Cruz del Sur”), en operaciones de paz y seguridad interna y acciones cívicas y humanitarias.

El “Proyecto Nacional” brasileño de defensa y seguridad implementado en 2010 es una clara expresión de acercamiento institucional y de transformación, ambos basados en exigencias y pragmatismo: una fusión apropiada de la comprensión de la realidad del presente y de políticas, estrategias y tácticas apropiadas con el pensamiento y autopercepción tradicional y continuo a la vez. Lamentablemente para cada ejemplo positivo hay también casos de incapacidad, tradición parnasiana exagerada, y obstinación frente al cambio. Ello nos indica la necesidad de terminar con tales casos.

---

23 Íbid, NUNN.

Segundo, se necesitará, además, un compromiso del “profesionalismo militar” y del “militarismo profesional”, obligaciones que van más allá del nivel retórico justificador de pasadas acciones políticas, bien intencionadas o no. La voluntad y propensión de ofrecer soluciones a los grandes problemas de hoy y mañana tendrá que ser una fuerza positiva perpetua en todo sentido. La defensa y la seguridad nacional están en juego en forma simultánea como nunca antes.

Tercero, se requerirán transformaciones basadas en doctrinas elaboradas con amplia participación de civiles y militares, como socios paritarios. Así, los militares mostrarán su acomodación y subordinación a la autoridad civil y a la administración civil de instituciones burocráticas de defensa y seguridad nacional. De esta manera serán socios inestimables y permanentes en la continua construcción y evolución de Estados-naciones logrando, de paso, civiles y militares, el imprescindible acercamiento postulado.

Cuarto, se precisará un reconocimiento de parte de los líderes uniformados, así como de la civilidad en general, que el heroísmo nacional no está limitado a los que mandan tropas o que comandan barcos y aviones de guerra. Se necesita el reconocimiento de que la construcción de un Estado-nación es un producto logrado como fruto de las combinaciones de todas las fuerzas nacionales que saben responder institucionalmente a las exigencias de los tiempos y no por parte de individuos heroicos o “indispensables.” En el siglo XXI el continuo desarrollo de Estados-naciones capaces de confrontar a los enemigos de la seguridad, soberanía y estabilidad necesarias para el desarrollo económico y social tendrá que realizarse dentro del paradigma de democratización y globalización, si es que se quiere lograr un propósito sustentable. Lo que reina en este paradigma debe destacarse y debe fortalecerse, no retardando el acercamiento civil-militar o viceversa.

De igual forma, lo que vale para los civiles y militares de América Latina, vale para el resto del continente, inclusive los EE.UU. si este país pretende fortalecer sus relaciones continentales. Mientras que Washington D.C. da tanta atención a las campañas contra el terrorismo en Asia Occidental y África, hay que tomar en serio –aún más de lo que se toma ahora– lo que pasa en la república vecina del sur y en las otras también afectadas por los amenazas y desafíos aquí señalados.

Esto nos plantea, entonces, otra pregunta: ¿Qué se necesita de parte de los EE.UU.?

Primero, los líderes civiles y militares del “Coloso del Norte” tendrán que reconocer que ya hay casos de acercamiento civil-militar que han tenido resultados parciales y positivos para el futuro (Brasil, Colombia, Chile) y los que todavía son obras en progreso (Argentina, México, Perú). Esto quiere decir que los EE.UU. va a tener que apoyar, participar y sugerir pragmáticamente sin mantener la imagen de “Coloso”; las acciones de Canadá son ciertamente más sutiles. Todas las políticas, estrategias y tácticas de relaciones exteriores están basadas en el autointerés.

Segundo, se necesitará de parte de los EE.UU. un claro reconocimiento de cuáles son los problemas más críticos, no solo en América Latina o en el continente, sino subregión por subregión y país por país. Los EE.UU. tienen que estar claros que no hay soluciones “hechas en Washington,” mientras no haya una acción correspondiente dentro de este país; como tampoco no podrán ser parte de los grandes problemas transnacionales, debe ser parte de las soluciones, o sea, socio en el proceso de acercamiento.

Tercero, se exigirán políticas y estrategias comparables a las contempladas en Europa para combatir el terrorismo y para coordinar acciones de fuerzas terrestres, aéreas, navales, así como de orden. Estas políticas y estrategias no pueden ser hechas por intuición ni simplemente sugerencias, aunque sean de buena intención. Tampoco pueden ser dictadas a los “buenos vecinos” mientras no se practiquen en casa, en forma apropiada.

Cuarto, se precisarán de parte de los EE.UU. nuevas políticas correspondientes al continente americano de hoy, del mismo modo estrategias y tácticas que no estén basadas en mitos del pasado, sino en realidades del presente y siempre pensando en el mañana. Si existe el ALBA hay que tratar con el ALBA; si existe Cuba hay que tratar con Cuba. Existen los grandes problemas, las amenazas y desafíos; hay que proceder con medidas apropiadas en las diferentes esferas de acción.

En fin, se necesitará en América Latina cambios de mentalidad pragmáticos que correspondan a los tiempos de cambio para animar a las fuerzas necesarias para un acercamiento civil-militar que es imprescindible. Sin este acercamiento, ni los civiles, ni los militares de América Latina, ni la ciudadanía del continente podrán responder a los grandes problemas transnacionales “*como si fuese mañana*”, parafraseando a Emilio Rodríguez. En este caso fracasaremos en nuestras campañas para mantener la seguridad, asegurar la soberanía y sostener la estabilidad necesarias para el desarrollo en beneficio de todos.

Nos habrán vencido las amenazas y desafíos del nuestro siglo sin una campaña genuina. Seremos prisioneros del ayer, meros testigos del ahora, víctimas de la historia y del mañana *a la vez*.

### **Obras citadas**

(He incluido la fecha de la publicación inicial de ciertas obra para para dar énfasis a la trascendencia de los temas de este ensayo)

BOLTON, Herbert Eugene. "The Epic of Greater America" (Presidential Address, 47<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Historical Association, Toronto, December 28 (1932); "La epopeya de la máxima América. México, D. F., Instituto Panamericano de Historia y Geografía, 1937.

CAMBACERES, Eugenio. *Sin rumbo* (1885). Buenos Aires, Editorial Ateneo, 1994).

CENTENO, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*. University Park, Pennsylvania State University Press, 2002.

CUNHA, Euclides Da. *Os Sertões: Campanha de Canudos* (1902). Rio de Janeiro, Livraria F. Alves, 1968

FUENTES Carlos. *The Buried Mirror: Reflections on Spain and the New World*. Boston, Houghton Mifflin, 1992; *El espejo enterrado*. Madrid, Grupo Santillana. 1992.

ENCINA, Francisco Antonio. *Nuestra inferioridad económica: Sus causas, sus consecuencias* (1911). Santiago, Editorial Universitaria, 1968,

HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl. *¿Adónde va Indoamérica?* (1935). Santiago, Editorial Ercilla, 1936.

LOVEMAN, Brian. *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (1928). Lima, Editorial Amauta, 1993.

MARTÍNEZ ESTRADA, Ezequiel. *Radiografía de la Pampa* (1933). Buenos Aires, Editorial Losada, 1990.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *Los grandes problemas nacionales* (1909). Versión Siglo XXI," México, D.F., Nuevo Siglo Aguilar, 2003.

NUNN, Frederick M. *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1983.

- \_\_\_\_\_. *The Time of the Generals: Latin American Professional Militarism in World Perspective*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Collisions with History: Latin American Fiction and Social Science from El Boom to the New World Order*. Athens, Ohio University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Relaciones militares civiles sudamericanas en el siglo veintiuno: Sombras del pasado y formas de lo que vendrá*. Santiago, Colección Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2011.
- ORTEGA Y GASSET, José. *España invertebrada*. Madrid, Revista de Occidente, 1921.
- PIRANDELLO, Luigi. *Sei personaggi in cerca d'autore*. (*Seis personajes sin autor: Comedia todavía no escrita*). Firenze, R. Bemporad, 1921.
- RETAMAR, Roberto Fernández. *Calibán y otros ensayos*. México, D. F., Editorial Diógenes, 1971.
- RODÓ, José Enrique. *Ariel* (1900). Madrid, Cátedra, 1990.
- RODRÍGUEZ MENDOZA, Emilio. *Como si fuera ahora*. Santiago, Editorial Nascimento, 1929.
- \_\_\_\_\_. *Como si fuera ayer*. Santiago, Editorial Minerva, 1919.
- SAID, Edward. *Orientalism*. New York, Pantheon Books, 1978.
- SMALLMAN, Shawn and BROWN, Kimberley. *Introduction to International and Global Studies*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2011.
- WHITAKER, Arthur P. *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Fall*. Ithaca, Cornell University Press, 1954.

---

## DESPLIEGUE DE FUERZAS DE PAZ AL AMPARO DE REFERENTES REGIONALES EMERGENTES: ANÁLISIS DEL CASO DE LA UNASUR<sup>◇∞</sup>

GUILLERMO ABARCA UGARTE\*

### RESUMEN

*El objeto del trabajo que, a continuación se presenta, pretende centrarse en el “Despliegue de Fuerzas de Paz al Amparo de Nuevos Referentes Regionales: Análisis del caso de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas)”.*

*En este orden de ideas, el Problema a Investigar se centra en determinar la factibilidad –tanto Jurídica como Práctica– que UNASUR, en su calidad de nuevo Referente o Acuerdo Regional, pudiera desplegar, en lo venidero, Fuerzas de Paz –en conformidad a la normativa vigente– hacia distintos escenarios emergentes.*

*A juicio del autor, con una adecuada consolidación de este nuevo Referente Regional, Naciones Unidas podría, en lo venidero, hacer uso de su normativa del Capítulo VIII (Acuerdos Regionales), con el propósito de encomendar a la UNASUR el despliegue e intervención de Fuerzas de Paz, en determinados escenarios estratégicos, al igual como lo ha realizado con otras Organizaciones Regionales, entre ellas la OTAN y la OEA.*

**Palabras clave:** UNASUR, operaciones de paz, acuerdo regional, Consejo Sudamericano de Defensa.

---

<sup>◇</sup> El presente trabajo corresponde a una versión resumida de la Investigación presentada por el autor durante el desarrollo de la “*Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad (SRC)*”, realizada por el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa (CHDS), de la Universidad Nacional de la Defensa de Estados Unidos de Norteamérica, en el mes de julio del año en curso en nuestro país, dentro del panel “*Análisis de Seguridad y Defensa: Cómo Desarrollar Mecanismos para Fortalecer la Paz, Seguridad, y la Cooperación en el Hemisferio*”.

\* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado. Magíster en Seguridad y Defensa, con mención en “*Gestión Político-Estratégica*”, por la ANEPE. Licenciado en Seguridad y Defensa por la ANEPE. Ha impartido docencia, a cargo de la cátedra de “*Marco Legal de las Operaciones de Paz*”, tanto en el CECOPAC como en la ANEPE. Graduado ante el Center for Hemispheric Defense Studies (dependiente de la National Defense University), Washington D.C., USA., en los Cursos de “*Strategy and Defense Policy 2005*” y “*Security, Stability, Transition and Reconstruction (SSTR) 2008*”. Laboralmente se ha desempeñado como Jefe de Gabinete de los Vicepresidentes Ejecutivos de CAPREDENA, durante los años 1999 y el 2006. Actualmente, ocupa el cargo de Asesor de la Dirección Nacional de los Centros de Salud de CAPREDENA. Chile. gabmagister@yahoo.es

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 130611  
Fecha de aceptación: 251011

## **PEACE FORCE DEPLOYMENT UNDER NEW REGIONAL ORGANIZATIONS: STUDY CASE OF UNASUR (UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS)**

### **ABSTRACT**

*The object of this paper, pretends to focus on the deployment of peace forces under the umbrella of the new Regional Organizations by analyzing as an study case of UNASUR (Union of South American Nations).*

*In this sense, the problem is focused on determining the feasibility –both legal and practical– that UNASUR, as new Regional Organization, could deploy in the future, peacekeepers –in accordance with the current legislation– to emerging scenarios.*

*For the author, a correct consolidation of this new Regional Organization, United Nations may allow, in the future, the use of the rules of Chapter VIII (Regional Arrangements), to order the deployment and intervention of UNASUR- Peace Forces in some strategic scenarios, more or less in the same way as it has been done with other Regional Organizations, including NATO and the OAS.*

**Key words:** *UNASUR, peace keeping operations, regional arrangements, South American Defense Council.*

### **I. El surgimiento de un nuevo actor regional: la UNASUR<sup>1</sup>**

#### ***Antecedentes históricos***

El 23 de mayo de 2008, en la capital de Brasil, Brasilia, doce Jefes de Estado y Gobierno sudamericanos pertenecientes a las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Federativa del Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Cooperativa de Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Oriental del Uruguay y Bolivariana de Venezuela, suscribieron el Tratado Constitutivo de UNASUR, que nace formalmente como una Organización Internacional.

El camino previo hacia la firma del Acuerdo se había iniciado el 8 de diciembre de 2004, donde los gobernantes de los países de América del Sur

---

<sup>1</sup> Gran parte de las ideas de este Capítulo I han sido tomadas por este autor del texto del Mensaje Presidencial 533-356, del 18 de julio del 2008 –presentado ante la Cámara de Diputados de Chile– en cuya virtud S.E., la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet J., inició la tramitación del Proyecto de Ley destinado a solicitar la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

–reunidos en la ciudad peruana de Cuzco– decidieron constituir un nuevo referente internacional, la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Durante la Tercera Reunión del respectivo Consejo de Delegados, celebrada en Isla Margarita, Venezuela, el 15 de abril de 2007, se continuó trabajando en el Proyecto de Tratado Constitutivo. Posteriormente, en la Cumbre Energética realizada el 17 de abril, y a la cual asistieron los referidos Jefes de Estado, se adoptó el documento “Decisiones del Diálogo Político entre Jefes de Estado y de Gobierno”. En la oportunidad, se modificó el nombre de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” por el de “Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”; se estableció la creación de una Secretaría Permanente en Quito, Ecuador; y se decidió la redacción de su Tratado Constitutivo, cuyo proyecto sería presentado a consideración de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno durante el año 2008.

Estos Documentos fueron aprobados el 23 de mayo de 2008, en la Cumbre de Brasilia, por las referidas Autoridades de Gobierno. En esa misma fecha todo este histórico esfuerzo regional, cuyos pasos fueron relatados precedentemente –y que unió a los 12 países suramericanos mencionados por primera vez en un único esquema integrador– concluyó con la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, que nace como una Organización dotada de Personalidad Jurídica Internacional.

### ***Preámbulo, principios y objetivos de UNASUR***

El *Preámbulo* del Tratado Constitutivo de UNASUR contiene la carta de navegación de esta instancia internacional: una suerte de “razón de ser de la Organización”.

Sin lugar a dudas, uno de los tópicos de mayor interés de este Preámbulo es aquel punto referido al papel que –en relación a UNASUR– jugarán otras instancias internacionales de actual participación regional suramericano, como lo son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Atendido el papel que pretende cumplir UNASUR –y, muy especialmente, así como lo amplio de los términos del Convenio Marco Internacional que le da vida– se podría pensar que las precitadas formas de Integración Regional, están condenadas al deceso. Sin embargo, su subsistencia queda de manifiesto al señalar un acápite de su Preámbulo lo siguiente: “ENTIENDEN (las partes) que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR

y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos”<sup>2</sup>.

En lo concerniente a los *Principios*, el ya citado Preámbulo se encarga de señalar que, tanto la integración como la Unión Suramericana 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.

Por su parte, los *Objetivos* de UNASUR se contienen en los artículos 2° y 3° del Tratado. Así, el artículo 2° señala: “La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Dentro de los Objetivos Específicos más importantes, merecen ser consignados los siguientes:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- c) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- d) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- g) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa.

---

2 No obstante lo consignado en los ya citados términos del Preámbulo del Tratado, es el parecer de este autor que –con ocasión de los aspectos francamente multidisciplinarios del Tratado y del número de naciones suramericanas suscribientes– podría ser perfectamente posible que, en un futuro no lejano, tanto el MERCOSUR como otras agrupaciones, como la CAN, pudieran comenzar a perder protagonismo programático.

### **Órganos de UNASUR y sus funciones**

El Tratado define, en su artículo 4º, a sus cuatro órganos:

*El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.* Corresponde al órgano máximo de UNASUR. Establece y adopta los lineamientos políticos y planes de acción, convoca a reuniones Ministeriales Sectoriales y crea consejos a nivel Ministerial, y decide sobre propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

*El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.* Le corresponde adoptar Resoluciones para implementar las decisiones del órgano máximo y, a su vez, le propone proyectos de decisiones; coordina posiciones en temas centrales de la integración suramericana y promueve el diálogo político entre los Estados Miembros; realiza el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto, y aprueba tanto el Programa anual de actividades como el presupuesto anual, y de iniciativas comunes de UNASUR; implementa lineamientos políticos en relaciones con terceros, y aprueba resoluciones y reglamentos de carácter institucional y crea Grupos de Trabajo, según las prioridades establecidas por el órgano máximo.

*El Consejo de Delegadas y Delegados.* Le compete implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General, además de apoyar el trabajo del Consejo de los Cancilleres en todos sus ámbitos; da seguimiento a los Grupos de Trabajo y promueve los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana.

*La Secretaría General.* Ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR, y apoya a todos sus órganos en el cumplimiento de sus funciones; además, es la encargada de coordinar, con otras entidades de integración y cooperación en América Latina y el Caribe, actividades que le encomienden los órganos de UNASUR (tiene su sede en Quito, Ecuador).

Cabe consignar que el Tratado en estudio creó una singular "Presidencia Pro Tempore", que será ejercida por cada uno de los Estados Miembros en orden alfabético, y por períodos anuales, para los efectos de preparar, convocar y presidir las reuniones y actividades del calendario de UNASUR, así como la represen-

tación en eventos internacionales y asumir compromisos, y firmar declaraciones con terceros, previa aprobación de los Estados Miembros<sup>3</sup>.

### ***Aspectos operativos del Tratado***

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso, estando presentes, al menos, tres cuartos de los Estados Miembros. Para aquellas decisiones, resoluciones o disposiciones que se adopten sin la presencia de todos los Estados Miembros, el Secretario General deberá someterlas a consulta con aquellos ausentes en un plazo máximo de 30 días calendario. Las normas que emanen de los órganos de UNASUR serán obligatorias para los Estados Miembros, una vez que estas hayan sido incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos.

Por otra parte, uno o más Estados Miembros podrán presentar una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes a ser adoptado de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación. Estas propuestas deberán ser presentadas al Consejo de Delegadas y Delegados; luego de su aprobación, pasarán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefes y Jefas de Estado. Cuando no se alcance el consenso, la propuesta solo podrá ser sometida al Consejo de Delegadas y Delegados luego de seis meses de su última inclusión en la agenda.

Un aspecto novedoso en el funcionamiento de UNASUR, contemplado en su artículo 13°, señala que “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por un tiempo definido o indefinido, lo que no le impedirá incorporarse en forma posterior, total o parcialmente, a la política en cuestión. Para el caso de las instituciones, organizaciones y programas, cualquier Estado Miembro podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente por tiempo definido o indefinido”.

---

3 Por su parte, así como se crea una Presidencia de las características enunciadas, se da origen a una magistratura denominada “Parlamento Suramericano”, que tendrá su sede en la ciudad boliviana de Cochabamba. Su reglamentación será materia de un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR.

Por último, las diferencias respecto de la interpretación o aplicación de las disposiciones del Tratado, se resolverán mediante negociaciones directas entre los Estados Partes. Si no se llega a acuerdo, la diferencia se someterá al Consejo de Delegadas y Delegados, el cual dentro de 60 días emitirá recomendaciones para la solución de la misma. En caso de no alcanzarse una solución, se elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración.

### ***Relaciones con otros Estados y organizaciones***

Su artículo 15° indica que UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional e internacional, y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y organizaciones internacionales, aspecto de suyo interesante, para los efectos de nuestra investigación, como lo veremos más adelante.

Asimismo, los demás Estados de América Latina y el Caribe que expresen su interés en participar como Estado Asociado, lo podrán hacer, previa aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Por su parte, a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y en pos del fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, podrá examinar la adhesión de nuevos miembros, entre aquellos Estados que hayan mantenido su estatus de Asociados, por al menos cuatro años.

### ***Entrada en vigencia***

El Tratado Constitutivo de UNASUR tendrá una duración indefinida, y entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. Al mismo tiempo, se señala que para el Estado Miembro que lo ratifique con posterioridad al noveno, el Tratado entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado el instrumento de ratificación en la Secretaría General.

Digamos que, con la ratificación parlamentaria de Uruguay –que se sumó a las de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam, y Bolivia– la entidad entró en plena vigencia y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011, después de cumplirse el requisito que, al menos, los legislativos de nueve países hubieran suscrito ese convenio. Colombia fue el décimo país en aprobar este tratado, haciéndolo después de obtenerse la aprobación requerida para la entrada

en vigencia de UNASUR (a su vez, Paraguay se convirtió en el undécimo país en visar el tratado constitutivo).

## II. La jurisdicción de las Operaciones de Paz en la Carta de las Naciones Unidas<sup>4</sup>

### ***Las fuentes normativas de las Operaciones de Paz dentro de la misma Carta***

Indiquemos, en forma preliminar, que ciertos Instrumentos contemplados en la Carta de Naciones Unidas –en pos de llevar a cabo y materializar sus funciones en pro de la Paz y Seguridad Internacionales– han dado origen a cierta clase de Medidas –conocidas comúnmente como “*Misiones u Operaciones de Paz*”– que, en lo sustantivo y principal, se encuentran normadas por dos Capítulos del Pacto en análisis: el VI, denominado “*Arreglo Pacífico de Controversias*”, y el VII, titulado “*Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión*”.

Las aludidas Operaciones no se encuentran definidas por la Carta de Naciones Unidas ni tampoco cuentan con un estatuto jurídico sistemático. Tanto el concepto como este estatuto se deben fundamentalmente a la labor desarrollada por la doctrina del Derecho Internacional como, también, a la labor de interpretación realizada por los órganos que forman parte de la precitada entidad.

Señalemos, como punto de entrada, que toda Misión de Paz, atendido el contexto mundial en que se desenvuelve, se rige por preceptiva internacional de carácter permanente, constituida fundamentalmente por la propia Carta de Naciones Unidas. Adicionalmente a lo indicado, otra fuente de normativa permanente, también de índole internacional, la constituye la legislación proveniente de los Tratados de Organizaciones Intergubernamentales de carácter regional (como, por ejemplo, la contenida en los textos que dieron vida a la OTAN y la OEA) como, asimismo, aquella que consagra contenidos de Derecho Internacional Humanitario (por ejemplo, la contemplada en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales)<sup>5</sup>.

---

4 Las ideas básicas de este Capítulo II se han tomado de la Tesis del suscrito titulada “*Reforma a la Carta de Naciones Unidas: propuesta de un concepto sobre las operaciones de paz*”, realizada con ocasión de la culminación del curso efectuado en Washington D.C., EE.UU., ante el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) “*Security, Stability, Transition and Reconstruction (SSTR) 2008*”.

5 Junto a esta Normativa Internacional Permanente, existe otra de carácter Transitorio, donde encontramos, por ejemplo, la Resolución y el Mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que da vida y pone en marcha a la Operación de Paz. También presentan este carácter el Status de la Fuerza o SOFA, las Reglas de Enfrentamiento o ROES y los Acuerdos de Entendimiento o MOU, entre otros.

Por su parte, la normativa interna de nuestras naciones, en lo referente a las Operaciones de Paz, se ha concentrado en dos grandes vías de acción:

- *Aquella que reglamenta la entrada de tropas extranjeras en suelo patrio y, a la vez, norma la salida de tropas nacionales fuera de él.*  
En este sentido cabe señalar que, en la generalidad de las legislaciones comparadas, el egreso de contingente armado fuera del territorio patrio –con motivo de una Operación de Paz– se acoge precisamente a dicha preceptiva sobre salida de tropas nacionales.
- *Aquella que, en forma progresiva y atingente a esta clase de Operaciones, se han ido dando las legislaciones patrias, con ocasión del incremento de las Misiones de Paz, tanto en número como en intensidad.*  
El mejor ejemplo de este punto lo constituyen los Libros de la Defensa de Chile, Argentina y Perú, por citar solo algunos casos, donde se dedican importantes pasajes de sus lecturas para destacar la importancia de tomar parte en esta modalidad de despliegue de tropas y personal hacia el extranjero.

Cuando afirmamos precedentemente, desde una óptica jurídica, que la Carta de Naciones Unidas constituye la fuente normativa internacional por excelencia de las Misiones de Paz, se debe al hecho que nuestros países, en distintas fechas, se han transformado en signatarios y ratificantes del pacto en comento, convirtiéndose sus normas en legislación plenamente aplicable a nuestras realidades nacionales. Bástenos recordar que la normativa de los tratados internacionales, debidamente suscritos y ratificados por nuestros Estados, es fuente formal de legislación y sus disposiciones obligan internamente como ley de la República<sup>6</sup>.

Como lo señalamos hace un instante, las “*Misiones u Operaciones de Paz*” –en lo basal y sustantivo– se encuentran normadas por los Capítulos VI, denominado “*Arreglo Pacífico de Controversias*”, y VII, titulado “*Acción en caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión*”. Por su parte, el Capítulo VIII, referente a los “*Acuerdos Regionales*”, delimita el papel de estas instancias territoriales como entidades que coadyuvan a la mantención de la paz y seguridad internacionales, sin perjuicio de la facultad que le asiste al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para apoyarse en dichos Acuerdos u Organismos.

6 ABARCA UGARTE, Guillermo. Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas. En su: Capítulo II. Santiago de Chile, Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) N° 8, 2006. pp. 139.

mos Regionales –como, por ejemplo, la OTAN y la OEA, por citar algunos– para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad<sup>7</sup>.

En este sentido, señalemos que el precitado Capítulo VI consagra las denominadas “Operaciones de Mantenimiento de la Paz”; en tanto el VII contempla las “Operaciones de Imposición de la Paz”. En lo fundamental, la diferencia entre ambas reside en el hecho que las primeras no implican la utilización de la fuerza coercitiva (autorizada, eso sí, en caso de legítima defensa); en cambio, las segundas, sí.

Así, por ejemplo, el artículo 33 del Capítulo VI señala que: “1.- Las partes, en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a Organismos o Acuerdos Regionales u otros medios pacíficos de su elección. 2.- El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

Por su parte, el referido Capítulo VII de la Carta otorga al Consejo de Seguridad una serie de atribuciones en pro de la mantención de la paz y seguridad internacionales. Por ejemplo, está facultado –en caso de amenaza, quebrantamiento de la paz o agresión– para efectuar a las partes interesadas recomendaciones o, bien, instarlas a cumplir con las medidas provisionales que juzgue necesario. Asimismo, el artículo 41 de la Carta lo autoriza para decidir la imposición de determinadas medidas coactivas, que no impliquen uso de la Fuerza Armada como, por ejemplo, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

El uso de la fuerza queda legitimado explícitamente en el artículo 42 del texto, al disponer que el Consejo de Seguridad puede ejercer, en caso de ser ineficaces las medidas consagradas en el artículo 41, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. El precepto en comento agrega que tales acciones

---

7 En este sentido, los artículos 53 y 54 de la Carta de Naciones Unidas dejan claramente establecido que solo con la autorización del Consejo de Seguridad, los Organismos o Acuerdos Regionales pueden aplicar medidas de fuerza, pesando, al mismo tiempo, sobre estos, la obligación de mantenerlo informado.

podrán comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

### III. Despliegue de fuerzas de paz al amparo de este nuevo actor regional

El actual esquema de mantención de la seguridad internacional –definido por la Carta de Naciones Unidas y recreado en el Capítulo anterior– contempla explícitamente la factibilidad jurídica y práctica de recurrir al apoyo de los Acuerdos Regionales, para cumplir de manera más efectiva con los Propósitos de la precitada Carta.

Así, tal como lo vimos recientemente, el Capítulo VIII de la referida Carta trata específicamente de los “*Acuerdos Regionales*”, delimitando el papel de estas instancias territoriales como entidades que coadyuvan a la mantención de la paz y seguridad internacionales, sin perjuicio de la facultad que le asiste al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para apoyarse en dichos Acuerdos u Organismos Regionales para aplicar incluso medidas coercitivas bajo su autoridad.

En este orden de ideas, convengamos que UNASUR constituye, desde un punto de vista jurídico e internacional, un tipo de nuevo Acuerdo Regional. Basamos esta afirmación en el hecho que, bajo la óptica del Derecho internacional, para encontrarnos con un actor internacional de esa naturaleza, se requiere básicamente la existencia de dos elementos fundamentales:

- a. *La presencia de un elemento vinculante o aglutinador*, que estará dado, en la mayoría de los casos, por un vínculo jurídico como, por ejemplo, un Tratado Multilateral.
- b. *La presencia de una convergencia geográfica de naciones*, ello es fundamental para que el Acuerdo tenga el sello de una Región a la que se interprete y represente en sus intereses, los cuales podrán ser de la más variada índole, siendo los más característicos los políticos, económicos, sociales y de defensa (una vez más, recurrimos a nuestros clásicos ejemplos de la OTAN –que, en sus inicios, comenzó siendo una verdadera Alianza Estratégico-Militar de las naciones Europeas, que adscribían a la órbita occidental, en pleno período de la Guerra Fría– y la OEA, que recoge en su seno a las naciones de nuestro continente, tanto de Norte, Centro, Sudamérica y el Caribe).

En este sentido, tal como lo apreciamos en el Capítulo I del presente artículo, tanto el Preámbulo y Objetivos de UNASUR (entre otros acápites del

Tratado), definen a esta Organización como un *espacio regional* de integración política, económica, social, cultural, ambiental, energética y de infraestructura. A mayor abundamiento, su propio nombre nos indica que el espacio convocado por el Tratado son las *Naciones Suramericanas* (las doce que lo suscriben el año 2008, en Brasilia), incluyendo de esa forma al gran espectro de países que conforman Sudamérica.

Corresponde ahora que abordemos la factibilidad, tanto legal como práctica, que un Acuerdo Regional como UNASUR pueda desplegar “Fuerzas de Paz”, de aquellas singularizadas en el Capítulo anterior, esto es, en escenarios de Mantención (Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas) o, bien, de Imposición de la Paz (Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas).

A juicio de este autor, ello es perfectamente posible a la luz de los siguientes supuestos:

1. La normativa del mismo tratado que, en sus citados Preámbulo y Objetivos, entre otros muchos acápites, deja abierta la posibilidad que una iniciativa como la en estudio pueda tener cabida dentro de su normativa.

Solo a modo de ejemplo el considerando quinto del Preámbulo aboga por un mundo multipolar, en que prime una “cultura de paz”. A su vez, el considerando sexto –que define los principios rectores del Tratado– hace especial hincapié en la “cooperación, paz y derechos humanos universales”, todos ellos valores que están tras el despliegue de toda Misión de Paz.

Sin perjuicio de lo anterior, otra preceptiva del Tratado también abre espacios a la factibilidad del despliegue de una Fuerza de Paz, bajo los auspicios de UNASUR, a saber:

- *Aquella que integra los objetivos específicos de la Organización*, al señalar que uno de ellos es “La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales” y “El intercambio de información y experiencias en materia de defensa”, tópicos dentro de los cuales perfectamente podrían insertarse Acuerdos Marcos entre las instituciones militares y policiales de los países suscribientes de cara a afrontar, de una manera más coordinada y eficiente, el aporte de Fuerzas de Paz hacia un determinado escenario mundial.
- *Aquella que se refiere a la adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas*, al indicar en su artículo 13° que: “Uno

o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación...”. En este sentido, es perfectamente posible pensar que cualquiera de alguna de las propuestas señaladas pudiera tener por finalidad, por ejemplo:

- *La creación de una Fuerza de Paz Conjunta*, integrada por fuerzas militares y policiales de todas o parte de las naciones de UNASUR, al estilo del proyecto desarrollado por Chile y Argentina, bajo el nombre de “Cruz del Sur”; el que contempla la conformación de un contingente de paz binacional, para formar parte del sistema de Naciones Unidas denominado “Fuerzas en apresto” o “Stand By Forces”<sup>8</sup>.
- *La definición de normativas de aplicación común a los países suscribientes*, con el propósito de propender hacia la definición de políticas uniformes, que regulen el despliegue de fuerzas de paz, pertenecientes a las naciones del Tratado, principalmente para aquellos casos en que no nos encontremos en presencia de una Fuerza de Paz Conjunta.

De la mano de lo anterior, el mismo artículo señala más adelante: “Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados”.

- *Aquella que se refiere al funcionamiento de ciertas instancias temáticas que van en directo apoyo de la participación en Operaciones de Paz*, en este sentido, es del caso resaltar que –dentro del marco legal de las disposiciones del Tratado– en la Cumbre de Jefes de Estado de UNASUR, celebrada en el mes de diciembre del 2008 en el balneario de Costa de Sauipé, Brasil, se acordó por la unanimidad de los mandatarios crear el “Consejo Sudamericano de Defensa (CSD)”.

8 LE DANTEC GALLARDO, Cristian. La Fuerza de Paz Cruz del Sur: Instrumento del Multilateralismo Chileno-Argentino. En su: Capítulo V. Santiago de Chile, Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) N° 24, 2010. pp. 146.

Se lo concibió como una instancia de consulta, cooperación y coordinación de los países miembros, en materia de Defensa, y estaría integrado por las ministras y ministros de Defensa de las referidas naciones o sus equivalentes; el que se regirá por los siguientes objetivos generales:

- a) Consolidar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial,
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Al mismo tiempo, el Consejo Sudamericano de Defensa concibió su actuación a través de sendos planes de acción que, en lo concreto, desarrollan cuatro ejes o lineamientos los que, a su vez, contienen una serie de iniciativas específicas. Estos cuatro ejes están integrados por las siguientes temáticas: *políticas de defensa –cooperación militar y acciones humanitarias– industria y tecnología de la defensa y, finalmente, formación y capacitación.*

En lo tocante al lineamiento que nos interesa –esto es, cooperación militar y acciones humanitarias– el Plan de Acción vigente para el período 2010-2011 consignó, entre otras, las siguientes iniciativas vinculadas a nuestro foco de interés:

- La realización de un ejercicio combinado regional sobre operaciones de mantenimiento de la paz con el objeto de promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción; actividad que se llevó a efecto en el mes de septiembre del año en curso en la provincia de Buenos Aires, bajo el nombre de “Ejercicio UNASUR-1”.
- Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral; la que también se realizó durante este ejercicio 2011, en Montevideo, bajo el nombre de “Primer Seminario sobre Lecciones Aprendidas en Operaciones de Paz, en el ámbito interno y multilateral”.

La interpretación armónica de las precitadas iniciativas –junto al resto de los otros cuatro ejes temáticos y de los Objetivos Generales de los Planes de Acción del CSD– hacen pensar que es perfectamente factible concebir un involucramiento adecuado de UNASUR en las materias que dicen relación con las Operaciones de Paz, sea de cara a pensar en una eventual creación de una Fuerza Conjunta, o bien, en el despliegue de contingentes separados, pertenecientes a cada nación de la Organización.

2. La actual participación de los países que dan vida a UNASUR en misiones de paz en ejercicio, solo es posible pensar en un despliegue de Misiones de Paz, al amparo de UNASUR –sea, como se dijo, bajo la modalidad de una Fuerza Conjunta, o bien, constituida sobre la base de contingentes separados, bajo la bandera de cada nación –siempre y cuando los países que la integran tengan una participación relativamente activa y actual en Operaciones de Paz.

De no cumplirse lo anterior se ve muy difícil que iniciativas de participación tengan éxito atendido que, por un lado, por desconocimiento en la materia podrían surgir ciertas “aprensiones y desconfianzas” en torno a la conveniencia de tomar parte en las precitadas instancias y, por el otro, porque el factor “entrenamiento” es fundamental a la hora de requerirse de un despliegue en forma ágil y oportuna.

En este sentido, es del caso señalar que de los doce países que conforman UNASUR, nueve de ellos toman parte en este momento, en forma activa, en escenarios mundiales donde participan Fuerzas de Paz. Así, Argentina, Bolivia, la República Federativa del Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y la República Oriental del Uruguay integran la nómina de naciones, con contingentes de paz desplegados bajo la normativa de Naciones Unidas. Por tanto, Venezuela, la República Cooperativa de Guyana y la República de Suriname no registran fuerzas de paz en actual despliegue.

En el cuadro que se expone a continuación es posible apreciar una estadística en torno a la participación de los nueve países indicados<sup>9</sup>.

---

9 El cuadro registra la participación de los citados países al Primer Semestre del 2011. Información tomada de la página web de las Naciones Unidas, [www.onu.org](http://www.onu.org) (Monthly Summary of Contributions - Police, Military Experts on Mission and Troops).

N°	País	Policía	Obs. Mil.	Tropas	Total
1	Argentina	32	6	978	1016
2	Bolivia	-----	30	209	239
3	Brasil	24	33	2.203	2.260
4	Chile	14	5	515	534
5	Colombia	20	-----	-----	20
6	Ecuador	-----	14	68	82
7	Paraguay	-----	37	149	186
8	Perú	-----	26	374	400
9	Uruguay	10	52	2.373	2.435

3. La convergencia de las normas del tratado de UNASUR con las de la Carta de Naciones Unidas, manifestamos en páginas anteriores que, con una adecuada consolidación de este nuevo Referente Regional, Naciones Unidas podría, en lo venidero, hacer uso de su normativa del Capítulo VIII (sobre Acuerdos Regionales), para encomendar a la UNASUR el despliegue e intervención de Fuerzas de Paz, en determinados escenarios estratégicos, al igual como lo ha realizado con otras organizaciones regionales.

Este supuesto, a entender de este autor, es perfectamente posible atendidos los siguientes argumentos:

- Lo señalado en los dos numerales inmediatamente precedentes, tanto en lo tocante a la normativa de UNASUR, como en lo concerniente a la actual participación de gran parte de sus países miembros en Misiones de Paz. Por lo tanto la convergencia de ambos aspectos (uno normativo-jurídico y el otro práctico-operativo) nos permite sostener, con fundamento suficiente, que este nuevo Acuerdo Regional sí puede desplegar “Fuerzas de Paz” de aquellas singularizadas en la Carta de Naciones Unidas, esto es, hacia escenarios de Mantención (Capítulo VI) o bien de Imposición de la Paz (Capítulo VII).
- Lo establecido por el artículo 52°, Capítulo VIII, de la Carta de Naciones Unidas al señalar en su numeral 1° que: “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales, cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y

seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

- Del análisis del texto del Tratado Constitutivo de UNASUR –sobre todo, su Preámbulo, Principios y Objetivos– es dable sostener que su preceptiva es absolutamente compatible con los Propósitos y Principios de la Carta de Naciones Unidas; habida consideración que todos los miembros de UNASUR son, a su vez, suscriptores de la misma.

4. La factibilidad de suscribir acuerdos con entidades con personalidad jurídica internacional, analizando la misma normativa de UNASUR, su artículo 15° deja abierta la posibilidad que esta Organización pueda celebrar acuerdos con grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, de cara a promover iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional y consolidar mecanismos de cooperación.

A juicio de este autor, la citada norma podría perfectamente habilitar a UNASUR a convenir, por medio de Acuerdos, una vía de entendimiento con Naciones Unidas, con el propósito de crear, en lo futuro, una mejor senda de reacción frente a un requerimiento de Fuerzas de Paz, por parte de aquella; acuerdos que también podrían abordar aspectos logísticos y de capacitación, así como entrenamiento de fuerzas militares, policiales y de personal civil.

## **Conclusiones**

Comencemos señalando que –en conformidad a lo analizado a lo largo de este escrito, y muy especialmente después de lo consignado en los cuatro puntos recién expuestos en el Capítulo III– podemos concluir y afirmar, con certeza, que existe plena factibilidad, tanto legal como práctica, que un Acuerdo Regional, como UNASUR, pueda desplegar “Misiones de Paz” de aquellas contempladas en la Carta de Naciones Unidas, esto es hacia escenarios de Mantención (Capítulo VI) o bien de Imposición de la Paz (Capítulo VII). A mayor abundamiento, se insiste en sostener que solo es posible pensar en un despliegue de Misiones de Paz, al amparo de UNASUR, en un escenario como el actual, donde los países que la integran (de hecho, nueve de ellos), tengan una participación relativamente activa en Operaciones de Paz.

En este mismo sentido, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa –en tanto instancia supranacional de consulta, cooperación y coordinación de los países miembros de UNASUR, en materia de Defensa– y con la definición

de sus Planes de Acción y sus cuatro lineamientos temáticos (entre los cuales, está la cooperación militar y las acciones humanitarias), podría perfectamente prospectarse un escenario como el siguiente:

- Que los países miembros acuerden constituir una *Fuerza de Paz Conjunta*, integrada por fuerzas militares y policiales de todas o parte de las naciones de UNASUR, al estilo del Proyecto “Cruz del Sur”, desarrollado por Chile y Argentina,
- Que los países miembros opten por *definir normativas de aplicación común*, con el propósito de propender hacia la definición de políticas uniformes, que regulen el despliegue de fuerzas de paz.
- Que –de resultar exitosa una u otra iniciativa anterior– UNASUR pueda, en lo venidero, afrontar por sí sola desafíos mayores en el Área del Despliegue de Fuerzas de Paz. Por qué no pensar que, en un futuro no muy lejano, Naciones Unidas pudiera descansar en aquella, al momento de continuar con las tareas de la MINUSTAH, operación que –atendido el estado de cosas pasado y actual– no vislumbra una pronta culminación de su cometido.

Asimismo, con ocasión del funcionamiento de UNASUR analizado en el Capítulo I, su operatoria es bastante cómoda para aquellos países que, en un primer momento, no deseen optar por sumarse a una determinada decisión en el área de las Operaciones de Paz (por ej., la constitución de una Fuerza de Paz Conjunta). Así, junto con señalar el Tratado que su normativa se adopta por “consenso”, faculta a sus miembros para eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada por tiempo definido o indefinido.

Finalmente, en la opinión personal del autor de este artículo, Sudamérica tiene en sus manos una oportunidad histórica de cara a aprovechar cabalmente las potencialidades del Tratado en estudio.

Tal como se señaló anteriormente, es muy probable que –con una adecuada operatoria de los términos de UNASUR– otros referentes regionales de menor magnitud como, por ejemplo, el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas), vayan perdiendo sucesivamente protagonismo programático, cediendo sus espacios, poco a poco, a este nuevo actor regional que, por primera vez en la historia, aglutina sin distinciones y bajo los términos de un proyecto común, a los países sudamericanos. Este argumento se fundamenta en el carácter temáticamente más amplio de los objetivos de UNASUR, que cubren y superan a los

prefijados para los otros mencionados esfuerzos de integración regional, lo que debería situarlo, a posteriori, como un ente más robusto, con mayor prestancia internacional y, por tanto, como una voz más autorizada para posicionar frente al entorno extrarregional los intereses de Sudamérica en su conjunto.

## **Bibliografía**

### ***Textos y publicaciones***

ABARCA UGARTE, Guillermo, “**Operaciones de Paz: Tres Visiones Fundadas**”, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 8, Santiago de Chile: ANEPE, 2006.

ABARCA UGARTE, Guillermo, “**Reforma a la Carta de Naciones Unidas: Propuesta de un Concepto sobre las Operaciones de Paz**”. Tesis del Curso “Security, Stability, Transition and Reconstruction (SSTR) 2008”, realizado ante el Center for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C., EE.UU.

LE DANTEC GALLARDO, Cristian, “**La Fuerza de Paz Cruz del Sur: Instrumento del Multilateralismo Chileno-Argentino**”, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 24, Santiago de Chile: ANEPE, 2010.

### ***Libros de la Defensa Nacional de Chile, años 1997, 2002 y 2010***

**Mensaje Presidencial N° 533-356**, del 18 de julio del 2008 –presentado ante la Cámara de Diputados de Chile– en cuya virtud S.E., la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, inicia la tramitación del Proyecto de Ley, destinado a solicitar la aprobación del Tratado Constitutivo de UNASUR.

Texto del **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas** (UNASUR), suscrito en mayo de 2008, en Brasilia.

Texto de la **Carta de la Organización de las Naciones Unidas** (versión obtenida de la página de la Organización en [www.onu.org](http://www.onu.org)).

### ***Páginas web consultadas***

[www.defensa.cl](http://www.defensa.cl) (Ministerio de Defensa Nacional de Chile y de su Estado Mayor Conjunto de la Defensa).

[www.onu.org](http://www.onu.org)

## INFLUENCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA MILITAR EN LATINOAMÉRICA<sup>∞</sup>

DANIEL SOTO MUÑOZ\*

### RESUMEN

*El artículo describe que el derecho sancionador castrense deriva de la regulación constitucional del monopolio de la fuerza. Esta impone un particular deber de obediencia a los militares, que es resguardado, al mismo tiempo, por el derecho disciplinario militar y el derecho penal militar. Da cuenta que si bien la justicia penal militar no está prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos, se considera una norma de aplicación restrictiva. Detalla los requisitos de validez que plantea el derecho internacional para la justicia militar, y cómo la jurisprudencia del sistema interamericano ha influido en la reforma de la jurisdicción penal militar en el continente.*

**Palabras clave:** *Derechos humanos, Derecho disciplinario militar, Derecho penal militar, Justicia militar, Jurisprudencia de derechos humanos.*

### THE INFLUENCE OF THE INTERNATIONAL RIGHT IN THE MILITARY JUSTICE REFORM IN LATIN AMERICA

### ABSTRACT

*This article describes that the military right comes from the constitutional regulation of the use of force. This regulation imposes a particular duty of obedience to the military, that is guarded at the same time, by the military disciplinary right and the military penal code. It informs that although military justice is not forbidden by the international right of the Human Rights, is considered as a regulation of restricted application. Also details, the valid requisites presented by the international right for the military justice, and how jurisprudence of the Inter American system had influenced the reform of the military penal jurisdiction in the continent.*

**Key words:** *Human rights, military disciplinary right, military penal right, military justice, jurisprudence of the human rights.*

---

\* Abogado, Mayor (J) de Carabineros, Magíster en Ciencias Militares, Profesor de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros (ACIPOL), Consultor en derechos humanos y derecho humanitario. Chile. dansotocl@yahoo.es

∞ Fecha de recepción: 300911  
Fecha de aceptación: 251011

## Introducción

La justicia penal militar latinoamericana está en un proceso general de transformación influido por factores estatales e internacionales. Para determinar las motivaciones e importancia de estas reformas resulta pertinente conocer qué elementos justifican su existencia. Enseguida, para comprender la influencia del derecho internacional de los derechos humanos, resulta necesario determinar qué requisitos de legitimidad se imponen a la justicia penal militar y cómo ha influido la jurisprudencia internacional en la adecuación de los ordenamientos jurídicos internos latinoamericanos.

### *Qué es la justicia militar*

#### *Regulación jurídica del monopolio estatal de la fuerza*

En Latinoamérica la configuración del Estado de Derecho comenzó a principios del siglo XIX, coetáneamente con el proceso emancipador. Las nuevas repúblicas adoptaron la filosofía del liberalismo europeo<sup>1</sup> y establecieron límites claros al ejercicio del poder público: reconocieron el valor de la dignidad humana e instauraron el principio de la separación de poderes<sup>2</sup>.

El Estado moderno concentró la capacidad soberana de tomar decisiones y de emitir mandatos obligatorios dentro de su territorio<sup>3</sup>, pero, al mismo tiempo, definió límites legales para su propia actuación. La principal restricción fue impuesta por la obligación de respetar los derechos de las personas<sup>4</sup>.

El poder político quedó a cargo del aparato administrativo y con la función de otorgar servicios. El monopolio de la fuerza física legítima se convirtió en una función auxiliar de los gobernantes dado que, en la práctica, la posibilidad coactiva es la única garantía de obediencia ciudadana a las normas jurídicas. Además, impide la disgregación interna y asegura la defensa frente a las amenazas

1 SEMINARIO sobre temas constitucionales de actualidad. El derecho público en el bicentenario (10º, Santiago, Chile, 6 septiembre 2010). Apertura José Luis Cea Egaña. 2010.

2 ZALAUQUETT J. Derechos humanos y ética política. [En línea] Revista Futuros No. 19, Vol V. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2011]. Disponible en: [http://www.revistafuturos.info/futuros19/der\\_hum\\_etica\\_pol.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros19/der_hum_etica_pol.htm)

3 DEL VECCHIO, Giorgio. Crisis del derecho y crisis del Estado. Madrid, librería General de Victoriano Suárez, 1935. p. 96.

4 CEA Egaña, José Luis. Estado constitucional de derecho, nuevo paradigma jurídico. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Montevideo (11):47-50, 2005.

externas<sup>5</sup>. La fuerza quedó subordinada al poder político como un instrumento estratégico de la conducción estatal y, para ello, se estructuró sobre las bases del profesionalismo, la organización jerárquica, la obediencia al poder civil y la no deliberancia política<sup>6</sup>.

En Latinoamérica (ver Cuadro 1) esta función técnica está regulada constitucionalmente y se encuentra radicada esencialmente en las “Fuerzas Armadas”<sup>7</sup>. Actualmente, en algunos casos, se incluye explícitamente a las policías nacionales junto con las fuerzas armadas dentro de un concepto único de “Fuerza Pública” (Colombia, El Salvador, Paraguay). En otros, la policía es calificada como una fuerza estatal distinta a las fuerzas armadas, y recibe distintas denominaciones: “Fuerza de Seguridad” (Guatemala), de “Fuerza de Seguridad Pública” (Bolivia, Honduras, México), de “Fuerza de Seguridad Ciudadana” (Venezuela), o de “Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” (Chile). Existen otras constituciones que no le asignan a su policía nacional una categoría jurídica especial (Ecuador, Perú, Uruguay).

Esta definición constitucional incide directamente en las atribuciones policiales que se otorgan en Latinoamérica a las fuerzas armadas, y en la subordinación de la policía a estas, en casos excepcionales. Mientras Argentina y Chile son los únicos países que no registran ningún tipo de operaciones conjuntas entre ambas fuerzas, en el resto de América Latina, y especialmente en Centroamérica y la Región Andina, se da con profusión la intervención militar en el control del narcotráfico<sup>8</sup>.

El mando superior de estos cuerpos armados reside, en todos los casos, en la máxima autoridad del Estado<sup>9</sup>. En el ejercicio de este liderazgo, el Presiden-

---

5 BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2006. pp. 68-187.

6 GARCÍA Barcelatto y VERDUGO Marinkovic, Mario. Manual de derecho político. Las fuerzas políticas y los regímenes políticos. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004. pp. 90-95.

7 El monopolio de la fuerza se encuentra regulado constitucionalmente en Chile desde el origen de la República. Desde 1823 quedó subordinado al Presidente de la República y recibió el nombre de “Fuerza Pública” (artículos 225 a 234). Estableció que estaba integrada por “*todos los chilenos capaces de tomar las armas*” y su misión consistía en mantener “*la seguridad interior y la defensa exterior*” (artículo 225). Era “*esencialmente obediente*” y establecía que “*ningún cuerpo armado [podía] deliberar*” (artículo 226). Las características de la “Fuerza Pública” se mantuvieron casi idénticas en las constituciones posteriores, aunque las de 1833 y 1925 omitieron referirse a su misión. Una reforma constitucional de 1971 (Ley 17.398) especificó que las instituciones que integraban la “Fuerza Pública” eran las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros añadiendo que, estas, se organizarían sobre la base de los principios del profesionalismo, la jerarquía y la disciplina. La Constitución de 1980 dividió el concepto y estableció una diferenciación importante entre las tareas asignadas a las “Fuerzas Armadas”, y las conferidas a las “Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” (artículo 101 inciso tercero).

8 FACULTAD Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe FLACSO-Chile, 2008. pp. 79-82.

9 En Chile la autoridad máxima de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública no son los respectivos ministros, ni los comandantes superiores de las respectivas fuerzas, sino el Presidente de la Repú-

**Cuadro 1**  
Regulación Constitucional del Monopolio de la Fuerza en Latinoamérica

	Constitución			Defensa			Seguridad		
	Año	Artículos	Nombre	Integran	Misión	Nombre	Integran	Misión	
<b>Argentina</b>	1994	75.27 y 28; 99.12, 13; y 14	Fuerzas Armadas	-----	-----	-----	-----	-----	
<b>Bolivia</b>	2008	158.1.22; 159.10, 17, 18, 19 y 25; 243- 254	Fuerzas Armadas	Comando en Jefe, Ejército, Fuerza Aérea, Armada Boliviana.	Defensa, seguridad, estabilidad del gobierno.	Fuerza Pública	Policía Boliviana	Defensa de sociedad, conservación del orden público y cumplimiento leyes.	
<b>Brasil</b>	1988	21.IV; 42; 142, 143, 144	Fuerzas Armadas	Marina, Ejército y Fuerza Aérea.	Defensa de la patria, garantía de poderes constitucionales y de la ley y del orden.	Seguridad Pública	Policías federales, civiles y cuerpos de bomberos militares	Garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios.	
<b>Chile</b>	1980	18; 24; 32.16, 17 y 18; 101- 105	Fuerzas Armadas	Ejército, Armada, Fuerza Aérea.	Defensa de la patria.	Fuerzas de Orden y Seguridad Pública	Carabineros e Investigaciones	Dar eficacia al derecho y garantizar el orden y la seguridad pública interior.	
<b>Colombia</b>	1991	99; 173.2; 189.3, 4, 5, 6, 7, 19; 200; 216- 223.	Fuerza Pública	Fuerzas militares: Ejército, Armada y Fuerza Aérea.	Defensa de la soberanía, independencia, integridad territorial y orden institucional.	Fuerza Pública	Cuerpo de Policía: Policía Nacional	Mantenimiento de condiciones para ejercicio de derechos, libertades públicas y convivencia en paz.	
<b>Costa Rica*</b>	1949	12, 120, 139.3; 140.1, 16; 153	-----	-----	-----	Fuerza Pública	-----	Vigilancia y conservación del orden público.	
<b>Ecuador</b>	2008	5; 77; 147.16; 158-163; 165.6; 188; 355; 370	Fuerzas Armadas	-----	Defensa de la soberanía y la integridad territorial.	Policía Nacional	-----	Protección interna y mantenimiento del orden.	
<b>El Salvador</b>	1983	44; 47.1, 2, 4, 9, 10 y 11; 77-83	Fuerza Pública	Milicia nacional y Ejército permanente de mar y tierra.	Defender a la nación de los enemigos exteriores.	Fuerza Pública	Milicia nacional y Ejército permanente de mar y tierra.	En el interior el mantenimiento del orden y ejecución de las leyes.	
<b>Guatemala</b>	1983	25; 182.b,c, d; 244-250	Ejército	Fuerzas de tierra, aire y mar.	Mantener independencia, soberanía y honor, integridad del territorio, paz y seguridad interior y exterior.	Fuerzas de Seguridad	-----	-----	

	Constitución		Defensa			Seguridad		
	Año	Artículos	Nombre	Integran	Misión	Nombre	Integran	Misión
<b>Honduras</b>	1982	37; 90; 205.25, 27; 240.3; 245.4, 16, 17, 36, 37; 272-293	Fuerzas Armadas	Alto mando, Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval, Fuerza de Seguridad Pública.	Defender la integridad territorial y la soberanía, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución	Institución de seguridad pública	Fuerzas Armadas y Policía Nacional	Conservación del orden público, prevención, control y combate al delito.
<b>México</b>	1917	10; 32; 73.XIV; XV; 76.II; 88.IV, V; 89.V, VI.	Instituciones armadas de la Unión	Ejército, Marina de Guerra, Fuerza Aérea Nacional, Guardia Nacional.	Preservar la seguridad nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación	Fuerzas de Policía o Seguridad Pública	Fuerza Pública	-----
<b>Nicaragua</b>	2010	92-97; 144 -152.	-----	Ejército de Nicaragua.	Institución armada para la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial.	-----	Policía Nacional	Garantizar el orden interno, seguridad de los ciudadanos, prevención y persecución del delito.
<b>Panamá**</b>	1994	305	-----	-----	-----	Servicios de Policía	-----	Conservación del orden público, protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos.
<b>Paraguay</b>	1992	172-175; 238.9	Fuerza Pública	Fuerzas Armadas.	Custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas.	Fuerza Pública	Policía Nacional	Preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas.
<b>Perú</b>	1993	2.20; 34; 42; 45; 91.4; 118.14, 15 y 16; 124; 137; 163- 175; 186;	Fuerzas Armadas	Ejército, Marina de Guerra, Fuerza Aérea.	Garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial. Asumir el control interno en estados de excepción.	Policía Nacional	Policía Nacional	Garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Vigila y controla las fronteras.
<b>Uruguay</b>	1967	85.8, 11, 12; 92; 100; 168.2, 3, 9; 173.	Fuerza Armada	-----	-----	Jefe de Policía	-----	-----
<b>Venezuela</b>	1999	41; 55; 68; 156.8; 236.5, 6; 291; 324; 328-332.	Fuerza Armada Nacional	Ejército, Armada y Aviación.	Garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico.	Órganos de Seguridad Ciudadana.	Cuerpo uniformado de policía nacional, de investigaciones, bomberos y protección civil.	Mantener el orden público, proteger a los ciudadanos, apoyar decisiones de autoridades y asegurar derechos constitucionales.

\* El artículo 12 de la Constitución de Costa Rica de 1949 proscibió el Ejército.

\*\* El artículo 305 de la Constitución de Panamá de 1994 estableció que la República no tendrá Ejército.

Fuente: elaboración propia (2011).

te de la República recibe en Latinoamérica diversas investiduras: “Comandante en Jefe” (Argentina, Paraguay y Venezuela), “Capitán General” (Bolivia), “Autoridad Suprema” (Brasil y Ecuador), “Comandante Supremo” (Colombia), “Comandante General” (El Salvador, Guatemala y Honduras), o se hace referencia a su autoridad superior fundada en el mando del Estado (Chile, México, Panamá y Uruguay). Ver Cuadro 2.

**Cuadro 2**

Investidura del Presidente de la República como Jefe de la Fuerza del Estado

País	Título	País	Título
<b>Argentina</b>	Comandante en Jefe	<b>Honduras</b>	Comandante General
<b>Bolivia</b>	Capitán General	<b>México</b>	Supremo Poder Ejecutivo
<b>Brasil</b>	Autoridad suprema	<b>Nicaragua</b>	Jefe Supremo del Ejército
<b>Chile</b>	Jefe del Estado	<b>Panamá</b>	Jefe de todos los servicios
<b>Colombia</b>	Comandante Supremo de las FF.AA.	<b>Paraguay</b>	Comandante en Jefe de las FF.AA.
<b>Costa Rica</b>	Mando Supremo	<b>Perú</b>	Jefe Supremo de las FF.AA. y Policía Nacional
<b>Ecuador</b>	Máxima autoridad	<b>Uruguay</b>	Mando Superior
<b>El Salvador</b>	Comandante General del Ejército y Armada	<b>Venezuela</b>	Comandante en Jefe
<b>Guatemala</b>	Comandante General del Ejército		

Fuente: elaboración propia (2011).

Pese a esta clara delimitación teórica, la relación del poder político civil con la fuerza militar no ha sido históricamente armoniosa en Latinoamérica<sup>10</sup>. La politización militar en el continente ha tenido causas ideológicas y fácticas cuya intervención ha transitado desde la presión a la sustitución de gobiernos<sup>11</sup>.

blica (artículo 24). Los ministros, de Defensa e Interior, no tienen constitucionalmente mando sobre las fuerzas, puesto que, si bien, son “*colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República*” (artículo 33) no tienen una entidad jurídica autónoma. Con todo, la jefatura del Presidente de la República, que se extiende a la función cotidiana de las fuerzas (artículos 32 numerales 16, 17 y 18 y artículos 101 a 105), tiene como límite obrar “*de acuerdo a la Constitución y las leyes*” (artículo 24 inciso segundo) de manera que ni aun bajo circunstancias especiales su autoridad podría influir para alterar la misión o cadena de mando de dichas fuerzas (artículo 7).

10 VERDUGO Marinkovic, Mario. Notas a la reforma constitucional en lo que atañe a las Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional”. En: NOGUEIRA Alcalá, Humberto (coord.). La Constitución reformada de 2005. Santiago, Librotecnia, 2005. pp. 495-506.

11 VIVANCO M., Ángela. Curso de derecho constitucional. Bases conceptuales y doctrinarias del derecho constitucional, Tomo I. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001. pp. 360-364.

## ***Deber de obediencia y derecho penal militar***

### *Calificación jurídica de lo militar*

Organización militar es aquella cuya naturaleza y denominación castrense es calificada de esta manera por el ordenamiento jurídico. No existe una correspondencia directa entre el uso de uniformes, o el empleo de formalidades castrenses, con la identificación jurídica militar. Existen en el continente, por ejemplo, servicios penitenciarios y policías tanto civiles, como uniformadas, que no tienen la calidad de militares. Lo militar va más allá de las externalizaciones y se configura por un vínculo, condición o estatuto jurídico que crea el Estado y que establece derechos y obligaciones para un tipo de funcionario público que está adscrito a una organización determinada<sup>12</sup>.

Los organismos militares asumen la misión del uso de la fuerza y contraen una obligación de “obediencia y no deliberancia” con el Estado. Esta obligación ha sido explicitada por prácticamente todas las constituciones latinoamericanas. Así consta en el artículo 245 de la Constitución boliviana, el 101 de la chilena<sup>13</sup>, el 219 de la colombiana, el 12 de la costarricense, el 159 de la ecuatoriana, el 81 de la salvadoreña, el 244 de la guatemalteca, el 245 numeral 37 de la hondureña, el 93 de la nicaragüense, el 305 de la panameña, el 173 de la paraguaya, el 169 de la peruana y el 328 de la venezolana (ver Cuadro 1).

En algunos casos la calificación jurídica militar alcanza también a determinadas instituciones policiales<sup>14</sup>. En Chile, las Fuerzas Armadas y Carabineros<sup>15</sup>

---

12 Ver: ALLI Turillas, Juan Cruz. La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 19 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000. pp. 79-116 y 605. CARRANZA Torres, Luis. Naturaleza y proyecciones del estado militar en el ordenamiento jurídico argentino. Tesis (Doctorado en Derecho). Buenos Aires, Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, 2005. pp. 251-375.

13 Constitución Política de la República de Chile de 1980, artículos 32 N° 17 y 32 N° 18 y 101 a 105. Constitución Política de la República de Chile de 1925, artículos 22 y 72 No.13. Constitución Política de la República de Chile de 1833, artículo 82 No. 17 y artículos 156 y 157.

14 En el caso chileno la ley 20.477 de 2010 modificó el artículo 6 del Código de Justicia Militar y estableció, con mayor precisión que la norma anterior, que se considerarían militares a “los funcionarios pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Carabineros”. La nueva norma amplió explícitamente su ámbito de aplicación a las normas de ese código y demás leyes procesales y penales pertinentes (ver: CEA Cienfuegos, Sergio y CORONADO DONOSO, Ricardo. Derecho militar, parte general. Santiago, Abeledo Perrot LegalPublishing Chile, 2011. pp. 150-159)

15 Las Fuerzas Armadas y Carabineros tienen una idéntica naturaleza de “cuerpo armado” según el artículo 101 inciso tercero de la Constitución Política de la República de 1980, pero ambas fuerzas tienen misiones constitucionales diversas, así como una regulación orgánica y disciplinaria totalmente separada. La carrera profesional de las fuerzas armadas está regulada por la Ley 18.948 de 1990 y la de Carabineros por la ley 18.961 de 1990. El estatuto del personal de las Fuerzas Armadas es el Decreto con Fuerza de Ley (Defensa) N° 1 de 1968 y el de Carabineros es el Decreto con Fuerza de Ley (Interior) N° 2 de 1968. Las Fuerzas

reciben la denominación de “cuerpos armados” (artículo 101)<sup>16</sup>. En la Constitución brasileña, se consideran “funcionarios militares federales” a los integrantes de las Fuerzas Armadas, a las policías militares y a los cuerpos militares de bomberos (artículo 42). En el caso chileno y brasileño la legislación penal militar incluye a estos agentes dentro de la competencia de la jurisdicción penal militar.

Los casos de Colombia y Perú tienen una lógica jurídica distinta. Ni la constitución ni la ley confieren a sus policías una naturaleza jurídica militar pero quedan de todos modos sometidas a la jurisdicción penal militar.

La Constitución Política de Colombia de 1991 integró bajo el concepto de “Fuerza Pública” a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional (artículo 216), pero distinguió al mismo tiempo que la segunda era “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil” (artículo 218). No obstante, la ley estableció que los delitos cometidos por unos y otros eran de competencia de la justicia militar (artículos 1 a 5 del Código Penal Militar).

En el caso peruano, la Constitución de 1993 contempla un capítulo especial sobre “la seguridad y la defensa nacional”. Si bien establece una naturaleza jurídica y finalidades distintas para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el artículo 173 establece que los miembros de ambas instituciones quedan sometidos al fuero respectivo (militar o policial) en casos de “delitos de función”. El Código de Justicia Militar Policial creado por el Decreto Legislativo N° 1094 de 1 de septiembre de 2010, establece, no obstante, una nueva categoría jurídica común para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y las denomina “Fuerzas del Orden”.

---

Armadas cuentan con dos reglamentos de disciplina militar, que son el Decreto Supremo (Defensa) 1.445 de 1951 que rige para el Ejército y la Fuerza Aérea, y el Decreto Supremo (Defensa) 1.232 de 1986 aplicable a la Armada. Carabineros tiene su propio reglamento de disciplina militar que es el Decreto Supremo (Interior) 900 de 1967.

- 16 El Cuerpo de Carabineros surgió en 1906 como una agrupación del Ejército con funciones policiales (Decreto Supremo 113 y Decreto Supremo 1.230). Progresivamente adquirió independencia funcional hasta alcanzar su autonomía en 1925 (Decreto Ley 283). La fusión de las policías fiscales con el Cuerpo de Carabineros en 1927 selló la identidad militar y policial de Carabineros de Chile como “*institución de carácter militar, a cuyo cargo estarán en todo el territorio de la República, el mantenimiento de la seguridad y el orden y la vigilancia del cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general*” (Decreto con Fuerza de Ley 8.352). Esta definición institucional sufrió algunas modificaciones en las sucesivas leyes orgánicas que acentuaron su profesionalismo policial. La ley orgánica de 1960 explicitó lo “*policial*” (Decreto con Fuerza de Ley 213), la de 1975 añadió los elementos “*profesional y técnico*” (Decreto Ley 1.063) y la de 1990 detalló los quehaceres de Carabineros y se alcanzó así la definición actual de “*institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República*” (Ley 18.961). En toda esta evolución jurídica ha permanecido inalterable la naturaleza militar y policial de Carabineros de Chile (ver: SOTO MUÑOZ, Daniel. El carácter militar en la evolución jurídica de Carabineros de Chile. *Revista Académica*, Santiago (49): 100-140, 2010).

### *El derecho sancionador castrense*

El deber de obediencia es el origen de las obligaciones de servicio que configuran la disciplina de los cuerpos armados o cuerpos militares. El derecho sancionador militar protege este bien jurídico supraindividual<sup>17</sup> a través de dos vías, una disciplinaria<sup>18</sup> y otra penal<sup>19</sup>.

Si la contravención al deber de servicio es nociva solo para el ordenamiento de las organizaciones militares, origina una falta reglamentaria que es sancionada disciplinariamente. Si la infracción al deber daña o pone en peligro, además, a la sociedad completa (afectando la capacidad operativa de la organización), configura un delito que es castigado penalmente<sup>20</sup>. Ver Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Derecho Sancionador Castrense**

	<b>Derecho disciplinario militar</b>	<b>Derecho penal militar</b>
<b>Bien jurídico afectado</b>	Deber de servicio	Deber de servicio
<b>Sujeto afectado</b>	Organización militar	Sociedad
<b>Calificación del ilícito</b>	Falta disciplinaria	Delito militar
<b>Órgano sancionador</b>	Administración del Estado	Tribunales Militares
<b>Facultad sancionadora</b>	Potestad disciplinaria	Jurisdicción penal militar
<b>Proceso</b>	Administrativo	Justicia penal militar

**Fuente:** elaboración propia considerando a HIGUERA GUIMERÁ, J. Felipe. Curso de derecho penal militar español. I Parte general. Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1990. 596p (2011).

En prácticamente toda la legislación penal militar latinoamericana la relación de complemento entre el derecho penal militar y el derecho disciplinario militar se establece en el Código Penal Militar (ver Cuadro 4).

17 Se entiende por bienes jurídicos "los intereses fundamentales de la vida en comunidad, vinculados con el individuo como persona que vive y se desarrolla en sociedad y que generalmente, se reconocen constitucionalmente" (Ver: VARGAS PINTO, Tatiana. Derecho penal ¿una tensión permanente? **Ius Publicum**, Valparaíso, (16): 69-89, 2006).

18 En Chile tanto la Constitución (artículo 19 No. 3), como la ley (artículo 431 del Código de Justicia Militar) regulan el derecho disciplinario militar.

19 De la misma manera la Constitución chilena (artículo 83 inciso tercero) y la ley (artículos 1 y 6 del Código de Justicia Militar) configuran las atribuciones de la jurisdicción penal militar.

20 Ver: ASTROSA HERRERA, Renato. Derecho penal militar. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1974. pp. 21 y 22; MERA FIGUEROA, Jorge. La parte especial del derecho penal militar chileno. En su: Hacia una reforma de la justicia militar. Santiago, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 2002. p. 15.

**Cuadro 4**  
Códigos penales militares latinoamericanos

	Norma	Año	Policías	Civiles	Delito militar	Derecho disciplinario
<b>Argentina</b>	Código de Justicia Militar (ley 14.029) Derogado por ley 26.394 de 6.8.2008	1951	Gendarmería Nacional (art. 22, 872)	Si (art 108, 135, 467, 813817-, 820, 874)	"Toda violación de los deberes militares que tenga pena señalada en este Código y demás leyes militares; y además, todo hecho penado por los bandos que las autoridades militares facultadas al efecto dicten, en tiempo de guerra" (art. 508).	"Constituye falta de disciplina toda violación de los deberes militares, que la ley o los reglamentos repriman con alguna de las sanciones enumeradas en el artículo 549" (art. 509).
<b>Bolivia</b>	Código Penal Militar. Código de Procedimiento Penal Militar	1976	No	Si (art 1.2, 3; 122 CPM)	"Son autores los que personalmente cometen un delito militar o presten cooperación de tal naturaleza, que sin ella no había podido cometerse" (art. 17 CPM).	"(Faltas disciplinarias). Serán reglamentadas las faltas y sus castigos para los señores generales, oficiales, suboficiales, clases, caballeros cadetes, alumnos, personal de servicios y soldados de las Fuerzas Armadas de la Nación, el Poder Ejecutivo que fijará el respectivo procedimiento" (art. 228 CPM).
<b>Brasil</b>	Código Penal Militar (Decreto Lei 1.001)	1969	Policía Militar	No (art.9.III parágrafo único)	El artículo 10 a 28 establece que son delitos militares los que establece el Código o las leyes penales.	"Este Código <i>não</i> comprende as <i>infrações dos regulamentos disciplinares</i> " (art 19).
<b>Chile</b>	Decreto Ley 806	1925	Carabineros (art. 6)	Si (como sujeto pasivo o víctima, Ley 20.477 de 30.12.2010)	"Corresponde a la jurisdicción militar el conocimiento: 1° De las causas por delitos militares, entendiéndose por tales los contemplados en este Código" (art. 5.1).	"El Presidente de la república dictará en cada Ins-titución los reglamentos correspondientes sobre los deberes militares, las faltas de disciplina, las reglas de servicio y demás necesarios para el régimen militar" (art. 431).
<b>Colombia</b>	Ley 1.407	2010	Policía Nacional (arts. 1-4)	No (art.5)	"Son delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado" (art. 2).	-
<b>Ecuador</b>	Codificación 27, Registro Oficial Suplente 356	1961	Policía urbana o rural (art.3.5)	No (art. 3 y 4)	"Son infracciones militares: a) las acciones u omisiones sancionadas por este Código, cometidas por individuos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, en servicio activo" (art. 1.a).	"Los crímenes se sancionan con reclusión, los delitos con prisión correccional y, las faltas con pena disciplinaria, conforme al Reglamento de Disciplina Militar" (art. 5 inc. 2).
<b>El Salvador</b>	Decreto 562	1964	Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda (art. 28)	Asimilados (art 134)	"Las disposiciones de este Código se aplicarán exclusivamente a los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo por los delitos y faltas puramente militares" (art. 1).	"Constituye falta toda infracción de los deberes militares expresamente sancionados en este Código y en general, toda infracción que, a juicio del superior, menoscabe la disciplina o dañe el servicio y que no se halle comprendida entre las que el Código castiga como delito" (arts. 164-176).

	Norma	Año	Policías	Civiles	Delito militar	Derecho disciplinario
<b>Guatemala</b>	Ley 566	2005	No	Asimilados (art. 11, 46)	"Son delitos o faltas militares, las acciones u omisiones dolosas o imprudente, calificadas y penadas por este Código" (art. 31). "Son delitos militares las acciones y omisiones voluntarias penadas en esta ley" (art. 1).	"No son penas: b) las correcciones disciplinarias que como consecuencia de alguna infracción disciplinaria impongan los mandos militares" (art 55.b) "Faltas son las infracciones a que la ley señala pena correccional" (art. 2).
<b>Honduras</b>	Decreto 76	1906	Fuerza de Seguridad Pública	—		
<b>México</b>	Diario Oficial 31.08.1931	1933	No	No (art.57)	"Son delitos contra la disciplina militar: I.- Los especificados en el Libro Segundo de este Código. II.- los de orden común o federal..." co- metidos por militares de servicio (art. 57).	"Los funcionarios del Servicio de Justicia Militar tendrán facultades para imponer amonestación y arresto en los términos de la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales, como correcciones disciplina- rias, a sus subalternos, por las faltas que cometen en el desempeño de sus cargos" (art. 92-94, 127).
<b>Nicaragua</b>	Ley 566	2006	No	Asimilados (art.11)	"Son delitos o faltas militares, las acciones u omisiones dolosas o imprudente, calificadas y penadas por este Código" (art. 31).	"Toda infracción disciplinaria militar, aunque haya sido corregida de conformidad con las disposicio- nes del reglamento disciplinario del Ejército de Ni- caragua, podrá ser sometida al ejercicio de una ac- ción penal cuando las circunstancias que le sean conexas indiquen que puede llegar a constituir un delito o falta militar" (art.10 inc. Tercero).
<b>Paraguay</b>	Ley 843	1980	No	No (art.3)	"Constituye delito militar toda acción u omisión que este Código, las Leyes militares, los Ban- dos militares en tiempo de guerra y los Regla- mentos, sancionan con una pena" (art. 1).	"Se considerarán faltas a la disciplina militar todas las acciones u omisiones que importante quebran- tamiento de los deberes militares o violación de los Reglamentos y Ordenes de los superiores, relacio- nados con el servicio, que no alcancen a constituir delito" (art. 2).
<b>Perú</b>	Decreto Legislativo 1094	2010	Policía Nacional (art.7)	No (art. 1)	"El delito de función es toda conducta ilícita co- metida por un militar o un policía en situación de actividad, en acto del servicio o con ocasión de él, y que atenta contra bienes jurídicos vin- culados con la existencia, organización, opera- tividad o funciones de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional" (art. II).	"Sus disposiciones no comprenden las infraccio- nes disciplinarias militares policiales, que se re- girán por sus disposiciones específicas" (art. I.3).
<b>Uruguay</b>		1943	No	Si (art. 3)	"Constituyen delito militar los actos que este Có- digo, las leyes militares, los bandos militares en tiempo de guerra y los Reglamentos del Ejército y la Marina, sancionan con una pena" (art. 1).	Penas disciplinarias (art. 20-28).
<b>Venezuela</b>	Gaceta Oficial N° 5263	1998	No	Si (art. 43, 46, 123, 128, 487)	"Es un delito militar toda acción u omisión que este Código tenga declarado como tal" (art. 384).	"Falta militar es toda acción u omisión sujeta a una pena no mayor de noventa días de arresto. Las faltas militares serán enumeradas y castiga- das en el Reglamento de castigos Disciplinarios" (art 385).

Fuente: elaboración propia (2011).

**Cuadro 5**  
Reglamentos de Disciplina Militar Latinoamericanos

País	Reglamento de Disciplina	Norma que lo crea	Vigencia
<b>Argentina</b>	Código de Disciplina de las Fuerzas Armadas.	Ley 26-394	6.8.2008
<b>Bolivia</b>	Reglamento de faltas disciplinarias y sus castigos, N° 23.	Resolución Suprema N° 181.303	1.3.1979
<b>Brasil</b>	Reglamento Disciplinario de la Aeronáutica (RDAER).	Decreto N° 76.322	22.9.1975
	Reglamento Disciplinario de la Marina.	Decreto N° 88.545	26.7.1983
	Reglamento Disciplinario del Ejército (R4).	Decreto N° 4.346	26.8.2002
<b>Chile</b>	Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas (Ejército y Fuerza Aérea).	Decreto Supremo (Defensa) N° 1.445	14.12.1951
	Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, N° 11.	Decreto Supremo (Interior) N° 900	20.6.1967
	Reglamento de Disciplina de la Armada.	Decreto Supremo (Defensa) N° 1232	21.10.1986
<b>Colombia</b>	Ley Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.	Ley N° 836	16.7.2003
	Ley sobre Régimen Disciplinario para la Policía Nacional.	Ley 1.015	7.2.2006
<b>Ecuador</b>	Reglamento sustitutivo al Reglamento de Disciplina Militar.	Acuerdo Ministerial N° 1057	13.7.2009
<b>El Salvador</b>	Código de Justicia Militar.	Decreto Legislativo N° 562	29.5.1964
<b>Guatemala</b>	Reglamento de Sanciones Disciplinarias.	Acuerdo Gubernativo N° 24-2005	24.1.2005
<b>Honduras</b>	Reglamento de Personal para los Miembros de las Fuerzas Armadas.	Departamento Ley y Orden 2005	12.9.1991
<b>México</b>	Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	DOF	10.12.2004
	Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México.	DOF	13.12.2002
<b>Nicaragua</b>	Reglamento Disciplinario Militar.	Orden N° 17	—
<b>Paraguay</b>	Código Penal Militar.	Ley N° 843	19.12.1980
<b>Perú</b>	Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.	Ley N° 29.131	9.11.2007
	Ley sobre Régimen Disciplinario de la PNP.	Ley 29.356	13.5.2009
<b>República Dominicana</b>	Reglamento Militar Disciplinario de las Fuerzas Armadas.	Decreto N° 02-08	—
<b>Uruguay</b>	Reglamento General de Disciplina para el Personal Militar de la Fuerza Aérea.	Decreto 55/994	8.2.1994
	Reglamento de Disciplina de la Armada Nacional	Decreto N° 180/001	17.5.2001
	Reglamento General del Servicio N° 21 Ejército Nacional.	Decreto N° 305/003	29.7.2003
<b>Venezuela</b>	Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 de la Fuerza Armada Nacional.		1949

**Fuente:** elaboración propia a partir de BERMEJO L., Dolores y CASTAÑEDA G., Ivette y CASTRO, Gustavo. Radiografía del sistema de justicia militar en América Latina. En: RIAL, Juan (Comp.) La justicia militar, entre la reforma y la permanencia. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL. pp. 29-42.

Las normas disciplinarias y el procedimiento para la aplicación de la potestad disciplinaria, no obstante, son pormenorizados en leyes o reglamentos específicos, la mayoría de ellos, dictados por el Ejecutivo en uso de su potestad reglamentaria (ver Cuadro 5). Solo El Salvador y Paraguay tienen regulado el castigo disciplinario en el Código Penal Militar.

La dogmática penal plantea que el derecho penal militar es una parte especializada del Derecho penal común y, por tanto, está sujeto a sus mismos principios. El Derecho penal militar complementa la legislación penal ordinaria tutelando *“los planos deontológicos de la formación castrense como valor, honor, disciplina, obediencia”*<sup>21</sup>. El derecho penal militar no constituye, desde la perspectiva de la dogmática penal, un derecho extraordinario, ni un derecho para regular o legitimar situaciones de privilegio o de emergencia. Es una *“ultima ratio”* destinada a proteger, de forma permanente, bienes jurídicos relevantes para la sociedad que están relacionados con el funcionamiento de la organización castrense.

#### *Controversia en torno a la definición de delito militar*

La doctrina ha establecido que el delito militar, en el fondo, es un quebrantamiento grave de un deber militar específico implícitamente existente en el tipo penal<sup>22</sup>. No obstante, los códigos penales militares latinoamericanos, por regla general, no han definido qué se entiende por delito militar, sino solo enuncian que debe entenderse como tales los contemplados en la legislación castrense. Así lo establecía el artículo 508 del derogado código argentino y, actualmente, los artículos 10 a 28 del código brasileño, el artículo 5 del chileno, el 1 del ecuatoriano, el 31 del guatemalteco, el 1 del hondureño, el 57 del mexicano, el 31 del nicaragüense, el 1 del paraguayo, el 1 del uruguayo, y el 384 del venezolano (ver Cuadro 4).

Una indefinición legal análoga del concepto del delito militar generó en España un debate constitucional. Este se centró en definir el significado del concepto *“ámbito estrictamente castrense”*, que establecía el artículo 117.5 de la Constitución Española de 1978. El Código Penal Militar español no contribuía a establecer el concepto pues preceptuaba que eran tales *“las acciones u omisiones dolosas o culposas penadas en este Código”* (artículo 20). Inicialmente, el Tribunal Constitucional español interpretó que el delito militar estaba configurado

---

21 FERRO T., José. Constitución y derecho penal militar. **Prolegómenos: derechos y valores**. Vol. III (16): 37-54, 2005.

22 ASTROSA, R. *op. cit.* p. 289.

por la naturaleza del bien jurídico lesionado (sentencia del Tribunal Constitucional 75/1982). Esta idea fue revisada posteriormente (Sentencia Tribunal Constitucional 60/1991, FJ3º), considerando que para que existiera un delito militar se debían reunir tres elementos: objetivos (naturaleza del bien jurídico), subjetivos (carácter militar del sujeto) y funcionales (dependientes de la naturaleza militar de los derechos y obligaciones en juego)<sup>23</sup>.

Actualmente la doctrina distingue entre delitos “exclusiva” o “propiaamente militares”, que son aquellos en los que el militar quebranta un deber inherente al servicio militar; y “delitos impropiaamente militares” o “falsos delitos militares”, que se dan cuando un civil lesiona un bien jurídico militar, un militar comete un delito que no afecta directamente intereses militares, o un mismo hecho daña al mismo tiempo bienes jurídicos tutelados por la legislación ordinaria y la castrense<sup>24</sup>.

Los delitos militares son aquellos que se configuran, al mismo tiempo, por la naturaleza militar del bien jurídico protegido, y por la calidad militar del autor que infringe sus deberes militares. Los delitos militares están relacionados con la inobservancia, normalmente dolosa, *“de los deberes profesionales nacidos de la relación especial de servicio que vincula al militar con el Estado. El delito militar afecta o pone en peligro, intereses vinculados a la eficacia del Estado en las funciones de la seguridad o la defensa”*. Conjuntamente, el protagonista debe ser un representante del Estado en servicio activo, y su acción u omisión debe ser grave y superar la calificación de una mera infracción profesional.

Solo los códigos penales militares colombiano y peruano contemplan una adecuada definición del delito militar. El Código Penal Militar colombiano señala en su artículo 2: *“Son delitos relacionados con el servicio aquellos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo dentro o fuera del territorio nacional, cuando los mismos se deriven directamente de la función militar o policial que la Constitución, la ley y los reglamentos les ha asignado”*. En tanto el Código Penal Militar Policial peruano en su título preliminar, artículo II, establece que delito de función es *“toda conducta ilícita cometida por un militar o un policía en situación de actividad, en acto del servicio o con ocasión de él, y que atenta contra bienes jurídicos vinculados con la existencia, organización, operatividad o funciones de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional”*.

23 COTINO HUESO, Lorenzo, El modelo constitucional de las fuerzas armada. Tesis (Doctorado en Derecho). Valencia, España, Facultad de Derecho Universidad de Valencia, 2007. p. 325.

24 FERNÁNDEZ S., Francisco. El Estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 24 (70): 189-232, 2004.

Por su parte, los Códigos de Justicia Militar salvadoreño (artículo 1) y mexicano (artículo 57), se aproximan a la definición aceptada al vincular solo a los militares de servicio, aunque no aluden la necesaria afección al deber de servicio (ver Cuadro 4).

Algunos códigos penales militares latinoamericanos mantienen aún la posibilidad de juzgar civiles. Así ocurre con el Código Penal Militar boliviano (artículos 1.2, 3 y 122), el Código Penal Militar uruguayo (artículo 3), y el Código Orgánico de Justicia Militar de Venezuela (artículos 43, 46, 123, 128 y 487). Varios consideran la posibilidad de juzgar al personal civil “asimilado”, como preceptúan los códigos de El Salvador (artículo 134), Guatemala (artículos 11 y 46) y Nicaragua (artículo 11). La mayoría restringe derechamente la competencia de los tribunales militares sobre civiles, como la legislación chilena (artículo 1 de la ley 20.477 de 30 de diciembre de 2010) y los códigos de Brasil (artículo 9.III), Colombia (artículo 5), Ecuador (artículos 3 y 4), México (artículo 57), y Paraguay (artículo 3). Perú, además, lo tiene prohibido constitucionalmente en el artículo 173, salvo los casos de traición a la patria, terrorismo e infracciones al Servicio Militar Obligatorio (ver cuadro 4)<sup>25</sup>.

### *Derecho penal militar y jurisdicción penal castrense*

Las razones que normalmente se esgrimen para justificar la existencia de un sistema independiente de justicia penal militar son de tipo práctico. Entre otras, la posibilidad de disponer de un mecanismo rápido y efectivo para el mantenimiento de la disciplina, contar con especialistas militares para fundamentar las decisiones judiciales, poder administrar justicia a fuerzas desplegadas en el extranjero, y garantizar la seguridad y cohesión de los cuerpos militares<sup>26</sup>.

Algunos Estados limitan su funcionamiento para casos de conflictos armados y han derogado explícitamente la justicia penal militar para tiempos de paz (Francia, Bélgica, República Checa, Alemania y recientemente Argentina). Los que cuentan con jurisdicción penal militar para tiempos de paz, han optado por

---

25 De la sumatoria de estos elementos es posible sugerir que el delito militar es “una contravención grave a los deberes de servicio cometida por militares en servicio activo, que daña o pone en peligro la capacidad del Estado para cumplir las funciones de seguridad o defensa”. En tanto, bien jurídico militar puede delinarse como “la obediencia y no deliberancia de la organización castrense”.

26 RODRÍGUEZ-VILLASANTE y Prieto, José Luis. El derecho militar en el siglo XXI (segunda parte): La organización de la jurisdicción militar. Diversos sistemas de derecho y legislación comparada. **Revista Española de Derecho Militar, separata al N° 83**. (83) 59-96, 2004.

modelos anglosajones o continentales, sin que exista una diferencia sustantiva entre ambos<sup>27</sup>.

Casi toda la legislación penal militar latinoamericana proviene de la adaptación de las “Reales Ordenanzas” españolas<sup>28</sup>. Estas fueron reemplazadas en Chile por la Ordenanza General del Ejército de 1839<sup>29</sup>. Prácticamente desde su vigencia se discutió la necesidad de establecer un código penal militar<sup>30</sup>. Algunas comisiones revisoras apuntaron a la elaboración de normas distintas para la Armada y el Ejército y otras sugirieron la redacción de un código común. La Ordenanza fue modificada en los años 1894 y 1900<sup>31</sup>, y fue finalmente sustituida en

27 El sistema de Derecho militar anglosajón (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica, Israel, Corea del Sur, etc.) concibe la jurisdicción como potestad inseparable del mando militar y que se ejerce a través de tribunales *ad hoc*, denominados “Consejos de Guerra”. En el proceso tienen relevancia los Auditores (“*Judge Advocates*”) que cumplen funciones tanto jurisdiccionales como de asesoría legal. En el sistema latino formalmente la injerencia del mando militar es menor. La jurisdicción militar es ejercida por tribunales que tienen una composición diversa. En algunos casos se trata de jueces exclusivamente militares –Grecia y Bolivia–, existen organizaciones mixtas (Suiza y Chile) y casos de magistratura puramente civil a través de “salas militares” –Países Bajos, Finlandia, Ecuador y Colombia– o de tribunales superiores civiles –Turquía, Italia y España–. (ver: HORVITZ Lennon, María Inés. Panorama sobre la competencia y la organización de los tribunales militares en tiempos de paz en algunos países Latinoamericanos. La situación de la justicia militar en América Latina”. En: MERA, Jorge (edit.). Hacia una Reforma de la Justicia Militar, delito militar. Santiago, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 2002. pp. 147-180).

28 Las primeras “Ordenanzas” datan del año 1587 y fueron elaboradas por Alejandro Farnesio. En 1633 se aprobaron las Ordenanzas para el buen Gobierno del Mar Océano que actualizaron toda la legislación militar y la hicieron aplicable a la Armada española. En 1701 Felipe V dictó una nueva ordenanza, conocida como “Segunda de Flandes”, que introdujo una judicatura colegiada (el Consejo de Guerra) y que mantuvo el fuero militar como “privilegio”. La “Segunda de Flandes” fue reemplazada por las Reales Ordenanzas para el Régimen, Disciplina, Subordinación y Servicio de sus Ejércitos de Carlos III en 1768 que subsistieron en casi toda América Latina hasta mediados del siglo XIX (Ver: BRU Peral, Ana María. Proceso contencioso-disciplinario militar. Madrid, Ministerio de Defensa, 2001. pp. 27-74. MILLÁN Garrido, Antonio. Justicia militar. Barcelona, Ariel, 2010. pp. 21-104). Las Ordenanzas de Carlos III rigieron en Chile hasta el 25 de abril de 1839, fecha en la que el Presidente Prieto promulgó la “Ordenanza General de Ejército”. Esta norma fue aplicable parcialmente a la Marina de Guerra, institución que por su parte, continuó aplicando las Ordenanzas Navales españolas de 1748 y 1793 hasta el siglo XX (DUVAUCHELLE M. La justicia naval penal chilena. Una mirada a su evolución histórica. [En línea] Revista de Marina. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <<http://www.revistamarina.cl/revismar/revistas/1998/3/duvauche.pdf>> 2-3).

29 RISOPATRÓN CAÑAS, Darío. Lejislación militar de Chile. Comprende las disposiciones de carácter general dictadas desde el año 1812 hasta noviembre de 1882, i vigentes en esta última fecha Tomo II. Ordenanza general del Ejército. Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. 383p

30 Los primeros encargos formales para la elaboración de un “Código Militar” datan de 1843 y 1853. Posteriormente se comisionó la elaboración de un proyecto a los Coroneles de Ejército José María de Sessé y Justo Arteaga en 1862 (ver: RISOPATRÓN CAÑAS, Darío. Lejislación militar de Chile. Comprende las disposiciones de carácter general dictadas desde el año 1812 hasta noviembre de 1882, i vigentes en esta última fecha. Tomo I. Preceptos de la Constitución i de los códigos, leyes i disposiciones concernientes al servicio militar. Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. pp. 490 y 491). Comisiones sucesivas se dispusieron hasta 1877, incluyendo una específica para la redacción de un código penal militar para la Armada que estuvo a cargo de Luis Uribe Orrego y Antonio Varas de la Barra (ver: DUVAUCHELLE Mario. Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: su regulación constitucional y orgánica constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994. p. 266).

31 Tanto la codificación ocurrida en la segunda mitad del siglo XIX (Código Civil de 1857, Código Penal de 1874 y Ley de Organización de los Tribunales en 1875), como las modificaciones la organización del Ejército ocurridas durante la Guerra del Pacífico (1879 a 1883), habían dejado obsoletos largos acápites de la Ordenanza.

1925 por el Código de Justicia Militar elaborado por Santiago Lazo y Óscar Fenner. El Decreto Ley 806 de 23 de diciembre de 1925 estableció que empezaría a regir a partir de marzo del año siguiente<sup>32</sup>.

La justicia militar fue empleada profusamente en Latinoamérica durante los años 70<sup>33</sup> como un instrumento para enfrentar la subversión<sup>34</sup>. Producto de esta “expansión” de la jurisdicción penal militar, actualmente se presentan dos problemas: se aplica en la mayoría de los casos al juzgamiento de personas que no son estrictamente militares activos y ha asumido una autonomía que la deja fuera del control del poder judicial. Solo Argentina, Brasil, Nicaragua y Uruguay han implementado un sistema judicial militar inserto en la justicia ordinaria<sup>35</sup>. Estas son las principales razones que permiten afirmar que la reforma de la justicia penal militar es una cuestión pendiente en casi toda la región<sup>36</sup>.

## **Influencia del derecho internacional**

### ***Estándares internacionales para la justicia penal***

El derecho internacional de los derechos humanos está compuesto por un conjunto de normas que tienen su origen en el reconocimiento de la dignidad humana. Estas imponen a los Estados ciertos estándares mínimos en el ejercicio de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales<sup>37</sup>.

---

32 El Código de Justicia Militar no hizo referencia explícita de su aplicación a la Armada y al Cuerpo de Carabineros entendiéndose sus normas resultaban naturalmente vigentes para ambas organizaciones militares. La primera ley orgánica de Carabineros de Chile, sucesor del Cuerpo de Carabineros, solucionó esta omisión, haciendo mención expresa a la vigencia del fuero militar (Ley 8.352 de 1927, artículo 11). Una reforma posterior al Código de Justicia Militar explicitó su vigencia para la Marina de Guerra en 1927 (Decreto con Fuerza de Ley 1.983 de 1927, artículo 1), y para Carabineros en 1929 (Ley 4.670 de 1929, artículo 7). Para la Fuerza Aérea de Chile, fundada en 1930, se crearon en 1931 los Juzgados de Aeronáutica, que pasaron a denominarse Juzgados de Aviación en 1944 (Ley 7.852 de 1944).

33 RIAL, Juan. Tendencias de la justicia militar en América Latina. En: DONADIO, Marcela (coord.), Atlas comparativo de la defensa en América Latina, edición 2007. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, 2008. pp. 27 a 46.

34 En Chile la tendencia de considerar el Derecho penal militar como una legislación de emergencia data de los años treinta del siglo pasado. Bajo la dictadura de Ibáñez, la ley 4.935 de 24 de enero de 1931 estableció que los delitos cometidos contra la seguridad interior del Estado serían de competencia de la justicia militar. Dicha medida se amplió para castigar las opiniones desfavorables de la oposición mediante el Decreto con Fuerza de Ley 143 de 5 de mayo de 1931. Bajo el gobierno de Juan Esteban Montero la ley 5.091 de 18 de marzo de 1932, castigó a los civiles y militares que indujeran la indisciplina en las Fuerzas Armadas y en Carabineros. Bajo la dictadura de la “República Socialista” se dictó el Decreto Ley 50 de 21 de junio de 1932, que estableció sanciones para los delitos cometidos contra la seguridad interior del Estado.

35 RIAL, J. *Ibid.*

36 FACULTAD Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe FLACSO-Chile, 2008. pp. 56 y 57.

37 Las obligaciones genéricas más importantes que contraen los Estados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos consisten en respetar y garantizar la vigencia de tales derechos (artículo 1 de la Convención Americana y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). La obligación de

En el ámbito de la administración de justicia, la Declaración Universal de Derechos Humanos aseguró los principios generales del “debido proceso”, afirmando que toda persona tiene derecho a “*ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal*”<sup>38</sup>.

De la Declaración Universal se pueden extraer tres elementos que se encuentran asociados a un proceso justo: la competencia, la independencia y la imparcialidad que, juntos, garantizan el pleno goce de los derechos y libertades de imputados y víctimas. Estos estándares de justicia fueron desarrollados posteriormente por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14) y por la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8).

Para la mayoría de los ordenamientos jurídicos positivos, la obligatoriedad de estos preceptos surge tanto de la fuerza vinculante del derecho internacional de los derechos humanos, como de las normas constitucionales. En el caso chileno, la referencia constitucional a estos principios es doble. Por una parte, están consagrados como límite para el ejercicio de la soberanía estatal en el artículo 5 inciso segundo y, por otra, están establecidos como garantías para un debido proceso en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política del Estado.

### ***Adecuación de la justicia militar a los estándares internacionales***

#### *Jurisprudencia de órganos de supervisión de Naciones Unidas*

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas interpretó los alcances del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y determinó en 1984 que la jurisdicción militar “*per se*” no estaba prohi-

---

“respetar” exige al Estado y a sus agentes que no violen, obstaculicen o impidan el ejercicio de los derechos establecidos en los tratados (constituye una obligación de no hacer). La obligación de “garantizar” exige el emprendimiento de acciones legislativas, judiciales y administrativas que aseguren las condiciones para su goce efectivo, impidiendo que terceros impidan el acceso a esos bienes (constituye una obligación de hacer). La obligación de “garantizar” también importa la prevención, el castigo y la sanción de las infracciones que contra las personas aplicando un sistema de persecución penal eficiente para el esclarecimiento de las conductas delictivas (ver: MEDINA, Cecilia. El derecho internacional de los derechos humanos. EN: HUMANAS, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Derechos humanos, selección de tratados internacionales y recomendaciones de organismos internacionales a Chile. Santiago, Humanas, 2006. pp. 7-65 y MEDINA, Cecilia y NASH, Claudio. Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2007. pp. 19-30).

38 Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 10.

bida<sup>39</sup>. Representó, no obstante, su inquietud porque en muchos países tribunales militares o especiales y juzgaban a personas civiles y esto *“podría representar graves problemas en lo que respecta a la administración equitativa, imparcial e independiente de la justicia”*<sup>40</sup>.

En 1991 el Comité de Derechos Humanos desestimó una comunicación individual presentada por un ciudadano holandés que se había rehusado a cumplir con el servicio militar y que, a consecuencia de ello, había sido condenado por un tribunal militar<sup>41</sup>. El Comité decidió que la judicatura castrense que había sido cuestionada podía considerarse efectivamente “independiente e imparcial”: el tribunal era presidido por un juez miembro de un tribunal de apelaciones, los miembros militares eran inamovibles y habían sido nombrados por el Jefe de Estado (la Corona), los jueces militares no formaban parte de la cadena de mando militar, y las sesiones del tribunal eran públicas<sup>42</sup>.

En los años posteriores, Naciones Unidas adoptó una posición más negativa. El Relator Especial de la ONU sobre “Independencia de Jueces y Abogados” manifestó en 1998 su reserva a la interpretación anterior del Comité, *“habida cuenta de la evolución actual del derecho internacional, que se orienta hacia la prohibición de la utilización de tribunales militares para el procesamiento de civiles”*<sup>43</sup>

Por su parte, el “Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria” estimó en 1999 que de subsistir “alguna forma” de justicia militar, esta debía sujetarse a varias limitaciones: declararse incompetente para juzgar a civiles, o a militares si entre las víctimas había civiles; declararse incompetente para juzgar a civiles y a militares en casos de rebelión, sedición o cualquier delito que ponga en peligro el régimen democrático; y no aplicar en ningún caso la pena de muerte<sup>44</sup>.

---

39 Solo la Declaración de las Naciones Unidas sobre protección e todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 16) y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo 9) hacen mención a la justicia penal militar para prohibir su competencia en este tipo de delitos.

40 *Observación General N° 13* (1984).

41 O'DONNELL, Daniel. Derecho internacional de los derechos humanos, normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007. pp. 386-397.

42 *Caso J.P.K contra Países Bajos* (1991).

43 *Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados* (1998) párr. 79.

44 *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria* (1999) párr. 80.

Finalmente, en 2005, el Relator Especial de la ONU sobre la “Cuestión de la administración de justicia por los tribunales militares”<sup>45</sup>, presentó a la Comisión de Derechos Humanos un “Proyecto de principios sobre la administración de justicia por los tribunales militares” destinado a establecer estándares mínimos para su legitimidad. Las propuestas más importantes consideraron que los tribunales militares *“deberían formar parte integrante del sistema judicial general”* (Principio 1); que *“la competencia de los órganos judiciales militares debería estar limitada a las infracciones cometidas dentro del ámbito estrictamente castrense por el personal militar”* (Principio 7) y que debiesen excluirse el *“enjuiciamiento de autores de violaciones graves a los derechos humanos”* (Principio 8).

Respecto de Chile, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas<sup>46</sup> ha señalado, reiteradamente, que la existencia de la justicia militar constituye un obstáculo para la investigación de los delitos de tortura cometidos por funcionarios policiales. Así consta sucesivamente en las observaciones a los informes periódicos en los años 1990, 1991, 1995, 2004 y 2009<sup>47</sup>.

### ***Jurisprudencia de órganos de supervisión del Sistema Interamericano***

#### ***(a) Legitimidad de la existencia de la justicia militar***

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha confirmado recientemente que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos puede emplearse normalmente, pero cuando sea estrictamente necesario y en la medida que se encuentre estructurada sobre los principios y garantías del derecho penal moderno:

*“En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de*

45 Informe presentado por el Sr. Emmanuel Decaux (2005).

46 La “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes” (Res. Asamblea General ONU 39/46 de 10.12.1984), está vigente en Chile desde el 26 de noviembre de 1988. La competencia del “Comité contra la Tortura” fue reconocida por Chile mediante comunicación al Secretario General de la ONU el 15 de marzo de 2004, y su decreto promulgatorio fue publicado el 25 de agosto de 2004. El 12 de diciembre de 2008, Chile ratificó ante la ONU el “Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes” del año 2002. Dicho tratado está vigente desde su publicación el 14 de febrero de 2009 y de conformidad al artículo 17, obligaba a Chile a implementar a más tardar en enero de 2010 los “Mecanismos Nacionales de Prevención” (MNP). La instauración por ley de esta institución específica aún sigue pendiente.

47 Comité contra la Tortura, 42 período de sesiones. CAT/C/CHL/CO/5.14 de mayo de 2009. Versión no editada. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cobs/CAT.C.CHL.CO.5\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cobs/CAT.C.CHL.CO.5_sp.pdf) [fecha de consulta: 5 de octubre de 2011].

*intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares*<sup>48</sup>.

La Corte IDH ha sostenido el criterio según el cual la jurisdicción penal militar, en estricto derecho, solo debe juzgar a militares en servicio activo y por la comisión de delitos que atenten contra bienes jurídicos “propios del orden militar”, debiendo excluirse, por tanto, los actos que no afectan la esfera castrense<sup>49</sup>.

(b) *Principios básicos para la justicia militar*

La Corte IDH ha desarrollado ampliamente el significado del debido proceso, tanto para referirse a los órganos jurisdiccionales, como al procedimiento penal militar.

La Corte IDH se pronunció sobre el principio de “independencia e imparcialidad” en el caso “Castillo Petruzzi y otros”. La causa trataba sobre cuatro personas civiles que habían sido condenadas por el delito de “traición” por tribunales militares peruanos integrados por jueces “sin rostro”. La Corte advirtió que:

*“la jurisdicción militar ha sido establecida por diversas legislaciones con el fin de mantener el orden y la disciplina dentro de las fuerzas armadas. Inclusive, esta jurisdicción funcional reserva su aplicación a los militares que hayan incurrido en delito o falta dentro del ejercicio de sus funciones y bajo ciertas circunstancias”*<sup>50</sup>.

En cuanto al principio del “juez competente o juez natural”, la Corte IDH estimó en el caso “Durand y Ugarte”, relativo a una masacre de reclusos amotinados que habían pertenecido a Sendero Luminoso, que los delitos derivados del uso excesivo de la fuerza solo podían ser considerados delitos comunes:

*“los actos que llevaron a este desenlace no pueden ser considerados delitos militares, sino delitos comunes, por lo que la investigación y sanción de los*

---

48 *Caso Radilla Pacheco* (2009) párr. 272.

49 *Caso Castillo Petruzzi* (1999), párr. 128; *Caso Durand y Ugarte* (2000), párr. 117; *Caso Cantoral Benavides* (2000), párr. 112; *Caso Las Palmeras* (2001), párr. 51; *Caso 19 Comerciantes* (2004), párr. 165; *Caso Lori Berenson Mejía* (2004), párr. 142; *Caso de la Masacre de Maripán* (2005), párr. 202; *Caso Palamara Iribarne* (2005), párrs. 124 y 132; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello* (2006), párr. 189; *Caso Almonacid Arellano* (2006), párr. 131; *Caso La Cantuta* (2006), párr. 142; *Caso de la Masacre de la Rochela* (2007), párr. 200; *Caso Escué Zapata* (2007), párr. 105, *Caso Tiu Tojín* (2008), párr. 118; y *Caso Radilla Pacheco* (2009) párr. 272.

50 *Cfr. Caso Castillo Petruzzi vs. Perú* (1999) párr. 129.

*mismos debió haber recaído en la justicia ordinaria, independientemente de que los supuestos autores hubieran sido militares o no*<sup>51</sup>.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, ha establecido que determinados delitos no pueden ser de conocimiento de la justicia penal militar y ha excluido expresamente, por ejemplo, la posibilidad de juzgamiento de violaciones a los derechos humanos:

*“Por su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad establecidos en el artículo 8 de la Convención Americana. En relación con la idoneidad de los tribunales militares para juzgar hechos que involucran violaciones a los derechos fundamentales, la Comisión ha establecido que los tribunales militares no garantizan la aplicación del derecho a la justicia puesto que carecen de independencia, un requerimiento básico para la existencia de este derecho”*<sup>52</sup>.

## **Reforma a la justicia militar en Latinoamérica**

### ***Panorama de la transformación regional***

La modificación del sistema de enjuiciamiento criminal militar en Latinoamérica ha estado asociada a transformaciones políticas, a la modernización del Estado y a la influencia decisiva de los órganos de supervisión principalmente del sistema interamericano.

La intervención de la CIDH y de la Corte IDH ha sido determinante para la reforma de la judicatura militar en Perú (2008), Argentina (2008), Chile (2010) y Colombia (2010) y probablemente influirá de la misma manera en México<sup>53</sup> y Brasil<sup>54</sup> con ocasión de dos sentencias desfavorables recientemente dictadas en su contra.

A fines de los años noventa del siglo pasado, el Perú sufrió continuos reveses en la Corte IDH. Sucesivamente en solo tres años fue condenado a reformular la justicia militar en los bullados casos “Loayza Tamayo” (1997), “Castillo Petruzzi” (1999), “Cesti Hurtado” (1999) y “Durand y Ugarte” (2000).

51 *Caso Durand y Ugarte* (2000) párr. 118.

52 *Caso Fuentes Guerrero* (1999) párr. 47 y *Caso Radilla Pacheco* (2009) párr. 275.

53 *Caso Radilla Pacheco* (2009) párr. 272-275.

54 *Caso Gomes Lund –“Guerrilha do Araguaia”–* (2010) párr. 285.

Estas sentencias motivaron determinadas interpretaciones a la legislación vigente, dispuestas entre los años 2004 y 2009 por el Tribunal Constitucional, que permitieron ajustar, en la práctica, la justicia militar peruana a los parámetros constitucionales e internacionales<sup>55</sup>. Finalmente, un nuevo sistema de “justicia militar y policial” fue instaurado legalmente por el ejecutivo, mediante delegación de facultades del congreso peruano en el año 2010<sup>56</sup>. Esta moderna justicia penal ha sido objeto, no obstante, de dos importantes cuestionamientos: no sería compatible la función judicial con la pertenencia a las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, y no se encontraría resuelta la inhabilidad de la justicia militar y policial para conocer casos de violaciones a los derechos humanos cometidos por uniformados<sup>57</sup>.

Argentina derogó el Código de Justicia Militar mediante ley 26.394 de 6 de agosto de 2008. Esta medida fue consecuencia del compromiso asumido por el Estado argentino ante la CIDH en la solución de los casos N° 12.167 caratulado “Argüelles y Otros vs. Argentina” (2002) y N° 11.758 caratulado “Rodolfo Correa Belisle vs. Argentina” (2004). La reforma abordó cinco puntos principales: Se introdujeron figuras penales militares en el código penal común, los delitos esencialmente militares pasaron a la competencia de la jurisdicción federal, se derogó definitivamente la pena de muerte del ordenamiento jurídico argentino, se reformuló el Derecho disciplinario militar, y se creó un Servicio de Justicia común para toda las Fuerzas Armadas bajo la dependencia del Ministerio de Defensa<sup>58</sup>.

La decisión de efectuar una reforma más o menos amplia a la justicia militar chilena data del año 2000, época en que comienza a instaurarse una nueva justicia penal ordinaria. No obstante, es solo después de los fallos adversos de la Corte IDH en los casos “Palamara Iribarne” y “Almonacid Arellano” (2006) cuando se comienza a discutir la posibilidad de una transformación global. El primer paso ha sido la ley 20.477 de 30 de diciembre de 2010, que excluyó el juzgamiento de civiles y menores de edad como sujetos activos del delito. Con todo, hasta hoy no se ha logrado en Chile establecer un debate académico que permita definir

---

55 LOVATÓN, David. La reforma de la justicia militar por parte del Tribunal Constitucional del Perú. *En*: RIAL, Juan (comp.). La justicia militar, entre la reforma y la permanencia. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, 2010. pp. 53-93.

56 El Decreto Legislativo N° 1.094 instauró un nuevo código penal militar policial; el Decreto Legislativo N° 1.095 determina la forma en que el personal militar puede hacer uso de la fuerza; el Decreto Legislativo N° 1.096 confirma el diseño orgánico de la justicia militar policial.

57 LOVATÓN, D. justicia militar y policial: los retrocesos democráticos que nos legará el gobierno de García. [En línea] Instituto de Defensa Legal, IDL, 22.07.2010 [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2011]. Disponible en: <<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=337>>

58 JIMÉNEZ, Eduardo y TAZZA Alejandro. Sistema jurídico militar. Buenos Aires, Ediar, 2010. pp. 49-57.

un modelo coherente de jurisdicción penal militar que abarque aspectos penales, procesales y orgánicos.

El Estado colombiano también ha recibido constantemente duras condenas en relación a la justicia penal militar de parte de la Corte IDH. En los casos “Las Palmeras” (2001), “19 Comerciantes” (2004) “Masacre de Maripán” (2005), “Masacre de La Rochela” (2007), “Escué Zapata” (2007) y recientemente en “Manuel Cepeda Vargas” (2010), la Corte ha insistido en los principios de competencia, independencia e imparcialidad que y sobre la pertinencia de excluir de su conocimiento los delitos relacionados con violaciones a los derechos humanos. Precisamente en relación a casos de ejecuciones extrajudiciales, Naciones Unidas representó en 2010 al Estado colombiano la inconveniencia que las primeras diligencias investigativa las continuara efectuando, hasta la fecha, la jurisdicción penal militar<sup>59</sup>.

Haciéndose cargo de estos requerimientos, conjuntamente con implementar un sistema procesal acusatorio, el 17 de agosto de 2010 entró en vigencia la Ley 1.407 que aprobó el nuevo Código Penal Militar. La implementación del nuevo código no ha estado exenta de críticas. Se sostiene que aún no existirían garantías de imparcialidad e independencia suficientes, que la participación de las víctimas estaría restringida, que la justicia militar tendrían atribuciones indagatorias excesivas y que podría favorecer la impunidad<sup>60</sup>.

Las constituciones latinoamericanas más recientes de Ecuador (2008), Bolivia (2008) y Nicaragua (2010) han limitado expresamente la jurisdicción penal militar a los delitos militares que involucran al personal en servicio activo<sup>61</sup>.

La “Constitución Política del Ecuador” de 2008 señaló en su artículo 160 que: *“Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro*

59 *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (2010): Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos, 13er período de sesiones, A/HRC/13/72). *Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston* (2010): Consejo de Derechos Humanos, 14° período de sesiones, A/HRC/14/24/Add.2 Misión a Colombia).

60 ACTUACIÓN de la jurisdicción penal militar en casos de graves violaciones a derechos humanos en Colombia. [En línea] Colectivo de abogados José Alvear Restrepo. [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2011]. Disponible en: < [http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Audiencia\\_CIDH\\_jurisdiccion\\_penal\\_militar.pdf](http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Audiencia_CIDH_jurisdiccion_penal_militar.pdf)>

61 BERMEJO L., Dolores y CASTAÑEDA G., Ivette y CASTRO, Gustavo. Radiografía del sistema de justicia militar en América Latina. En: RIAL, Juan (Comp.) *La justicia militar, entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, 2010. pp. 29-108.

*de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley”.*

La “Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia” de 2008 estableció en el artículo 180 III: *“La jurisdicción ordinaria no reconocerá fueros, privilegios ni tribunales de excepción. La jurisdicción militar juzgará los delitos de naturaleza militar regulados por la ley”.*

La “Constitución Política de la República de Nicaragua” de 2010 instituyó en el artículo 93 incisos segundo, tercero y cuarto: *“Los delitos y faltas estrictamente militares, cometidos por miembros del Ejército, serán conocidos por los Tribunales Militares establecidos por ley (...) Los delitos y faltas comunes cometidos por los militares serán conocidos por los tribunales comunes (...) En ningún caso los civiles podrán ser juzgados por tribunales militares”.*

### ***Incipiente reforma a la justicia militar en Chile***

#### *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)*

La Corte IDH resolviendo el caso “Palamara Iribarne vs. Chile”, en su sentencia de 2005, señaló que la justicia penal militar chilena no cumplía con ninguno de los requisitos del debido proceso, y cuestionó la dificultad que existía en Chile para garantizar la vigencia de sus tres pilares esenciales: la competencia, la independencia y la imparcialidad.

La sentencia de la Corte IDH impugló dos condenas dictadas por un juzgado castrense en contra de Humberto Palamara Iribarne, que en esa época era funcionario civil de la Armada de Chile. Un fallo había castigado la publicación no autorizada de un libro, y el otro sancionaba las declaraciones públicas de disconformidad del imputado en contra del tribunal militar que lo juzgaba.

La Corte IDH estimó en el caso “Palamara Iribarne vs. Chile” que:

*“En caso de que el Estado considere necesaria la existencia de una jurisdicción penal militar, ésta debe limitarse solamente al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo. Por lo tanto, el Estado debe establecer, a través de su legislación, límites a la competencia material y personal de los tribunales militares, de forma tal que en ninguna circunstancia un civil se vea sometido a la jurisdicción de los tribunales militares” (...)* “Además, en

*el ámbito de la jurisdicción penal militar, los miembros de los tribunales deben revestir las garantías de competencia, imparcialidad e independencia indicadas en los párrafos 120 a 161 de la presente Sentencia. Asimismo, el Estado debe garantizar el debido proceso en la jurisdicción penal militar y la protección judicial respecto de las actuaciones de las autoridades militares, tal como se ha señalado en los párrafos 162 a 189 de este fallo*<sup>62</sup>.

De esta forma, la Corte IDH identificó en su fallo tres falencias que debían corregirse: la delimitación de la competencia de la justicia militar al conocimiento exclusivo de delitos militares cometidos por militares, la reestructuración de los tribunales militares de modo de garantizar su independencia e imparcialidad, y la adopción de un procedimiento de orden acusatorio que garantizara el debido proceso<sup>63</sup>.

Al año siguiente, la Corte IDH nuevamente se pronunció sobre la jurisdicción militar chilena en la causa “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”, sobre inaplicabilidad del Decreto Ley de Amnistía de 1978 dictado por el régimen militar. El fallo se refirió a la naturaleza de la jurisdicción militar y su competencia restrictiva:

*“El Tribunal ha establecido que en un Estado democrático de derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con las funciones que la ley asigna a las fuerzas militares. Por ello, solo se debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. Al respecto, la Corte ha dicho que “[c]uando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, a fortiori, el debido proceso”, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia*”<sup>64</sup>.

Posteriormente, en marzo de 2007, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, efectuando observaciones al informe presentado por el Estado de Chile con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se pronunció en términos muy similares a los de la Corte IDH:

62 *Caso Palamara Iribarne* (2005) párr. 256 y 257.

63 MERA Figueroa, Jorge. Adecuación de la jurisdicción penal militar chilena de tiempo de paz a los estándares internacionales de derechos humanos. En: CENTRO de Derechos Humanos (edit.), Anuario de Derechos Humanos. Santiago, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, 2008, p. 205.

64 *Caso Almonacid Arellano* (2006) párr. 131.

*“El Estado parte debería agilizar la adopción de la ley que modifique el Código de Justicia Militar, limitando la jurisdicción de los tribunales militares únicamente al enjuiciamiento de personal militar acusado de delitos de carácter militar exclusivamente; verificando que esta ley no contenga ningún precepto que pueda permitir violaciones de los derechos establecidos en el Pacto”<sup>65</sup>.*

#### *Cuestionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)*

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)<sup>66</sup> recordó en su primer informe anual (2010) que el Estado de Chile había sido condenado por la Corte IDH en cuatro oportunidades: “La Última Tentación de Cristo” (2001), “Palamara Iribarne” (2005), “Almonacid Arellano” (2006) y “Claude Reyes” (2006). Agregó que el Estado de Chile no había dado cumplimiento, hasta esa fecha, a dos de las sentencias en cuanto a reformular la justicia militar y derogar el Decreto Ley 2.191 de 1978, Ley de Amnistía<sup>67</sup>.

Estableció que la justicia militar chilena había sido objeto de severos reparos porque no se ajustaba a los estándares de derechos humanos. Según el INDH, los principales problemas consistían en que seguía sometiendo a personas civiles a su jurisdicción y, que, vulneraba las garantías del debido proceso, específicamente en lo relativo a publicidad y bilateralidad de la audiencia, derecho a un recurso efectivo y derecho a comparecer ante un juez natural, independiente e imparcial<sup>68</sup>.

El informe cuestionó también un proyecto de ley en tramitación a esa fecha, que luego se tradujo en la ley 20.477 de 30 de diciembre de 2010, que modificó la competencia de los tribunales militares excluyendo a civiles y menores de edad. El INDH planteó que aunque la iniciativa era positiva, dejaba subsistentes la posibilidad que la justicia militar conociera de los delitos de abusos policiales contra civiles. Esto no solo afectaba las garantías del ciudadano al debido proceso sino que, en la práctica, hacía inaplicable el artículo 150 A y siguientes del Código Penal sobre aplicación de tormentos, que es el delito que más se acerca a la definición de tortura conforme a los tratados internacionales<sup>69</sup>.

---

65 *Observaciones finales sobre el informe de Chile (2007)* párr. 12.

66 Ley 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. *Diario Oficial* de 10 de diciembre de 2009.

67 INSTITUTO Nacional de Derechos Humanos, INDH. Informe Anual 2010. Santiago, INDH. pp. 68 y 69.

68 *Ibíd.*, pp. 95, 105-109.

69 *Ibíd.*, p. 108.

El INDH planteó que la permanencia de Carabineros de Chile en la judicatura del fuero militar se contradecía con la intención de restringir su competencia, pues no se justificaba la existencia de un fuero especial para un cuerpo de policía. Añadió que *“si bien la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros establece que la institución policial es de carácter militar, esta definición no tiene jerarquía constitucional”*<sup>70</sup>. Con ello sugirió que un próximo proyecto de ley debía excluir a Carabineros de la justicia militar a fin de establecer límites claros a la competencia, material y personal de los tribunales militares. En este punto el INDH ignora la naturaleza jurídica de “cuerpo armado” que la Constitución confiere a las Fuerzas Armadas y a Carabineros (artículo 101 inciso tercero) y desconoce los fundamentos dogmáticos del derecho castigador castrense.

## Conclusiones

### ***Justificación teórica del derecho sancionador castrense***

El derecho castigador castrense surge de la necesidad de asegurar la obediencia y no deliberancia de los militares en el Estado de Derecho.

Tal obligación profesional es impuesta a los integrantes de los órganos técnicos que detentan el monopolio de la fuerza y que, como tales, deben servir a los intereses generales de la sociedad. La calificación “militar” es, entonces, una connotación esencialmente jurídica. Es una atribución que la ley normalmente confiere a los integrantes de las Fuerzas Armadas pero que, en algunos ordenamientos jurídicos latinoamericanos, también se otorga a determinados modelos de policías cuya cultura organizacional es también de naturaleza o “carácter” militar. Esa es la razón por la cual Carabineros de Chile, por ejemplo, está sujeto al “fuero militar”<sup>71</sup>.

Para garantizar el funcionamiento de esta particular disciplina (militar) existe el derecho sancionador militar compuesto de dos subsistemas: el derecho disciplinario y el derecho penal militar. El segundo se aplica a través de la

70 *Ibid.*

71 Es importante destacar que el “carácter militar” de Carabineros ha sido inalterable a lo largo del tiempo desde su creación en 1927. Así lo han consignado sus cuatro leyes orgánicas: el DFL 8.352 de 23 de diciembre de 1927, el DFL 213 de 30 de marzo de 1960, el DL 1.063 de 12 de junio de 1975 y la ley 18.961 de 7 de marzo de 1990. Esta calificación legal ha estado en armonía con los conceptos constitucionales de “fuerza pública”, “cuerpo armado” y “fuerza de aire mar y tierra” que las constituciones de 1833 (artículos 82 N° 17 y 156 y 157), 1925 (artículos 22 y 72 N° 13) y 1980 (artículos 32 N° 16, 17 y 18 y 101 a 105) han conferido sucesivamente a la fuerza estatal “obediente y no deliberante”. La connotación o “carácter” jurídico militar de Carabineros, en consecuencia, no podría ser modificado mediante una ley sino, solo, en virtud de una reforma constitucional.

jurisdicción penal militar, conocida comúnmente como justicia militar. Procede cuando el ilícito, que por esencia contraviene el deber de servicio, no solo afecta el funcionamiento normal de la institución, sino, al mismo tiempo, daña o pone en peligro a la sociedad completa<sup>72</sup>. El derecho castigador militar (disciplinario y penal), por tanto, sirve para mantener la disciplina de los cuerpos militares, y no para garantizar intereses corporativos. Ni siquiera está concebido para afianzar la “capacidad de combate” de las Fuerzas Armadas. Existe únicamente para avallar el deber de obediencia<sup>73</sup>. No es la función defensa la que define la adscripción de determinadas fuerzas al derecho penal militar, sino la naturaleza o estatuto jurídico militar de la organización.

### ***Origen y evolución histórica de la justicia militar en Chile***

Ambos regímenes sancionatorios (disciplinario y penal) tienen antecedentes históricos remotos y se implementaron con la legislación colonial española. La casi totalidad de la legislación penal militar latinoamericana actual, con excepción de la brasileña y la anglosajona, es tributaria de las “Reales Ordenanzas para el Régimen, Disciplina, Subordinación y Servicio de sus Ejércitos” de Carlos III de 1768.

El Derecho penal militar se originó ante la necesidad práctica de mantener la disciplina de las fuerzas militares. La antigua Ordenanza General del Ejército de 1836 justificaba su existencia en la necesidad práctica que *“las tropas se contentan en aquella exacta obediencia y disciplina militar, que conviene al decoro y estimación de su destino”* (Título LXXVI, artículo 1). La ciencia penal chilena de fines del siglo XIX, estableció su justificación dogmática en iguales términos a argumentando que se fundaba *“en la necesidad reconocida en todos tiempos y países de someter a las fuerzas de mar y tierra a una severa disciplina, y en la necesidad aún más imperiosa, de conservar el orden público o la independencia nacional. De aquí la creación de los tribunales militares con sus formas breves, para reconocer de las causas militares y para proteger esta clase importante de la sociedad”*<sup>74</sup>.

---

72 DE LEÓN Villalba, Francisco. Convivencia del derecho penal y el derecho sancionador militar. *En su*: Derecho penal y disciplinario militar. Tirant lo Blanch, 2006. pp. 9-32.

73 El artículo 157 de la Constitución de 1833 establecía que *“La fuerza pública es esencialmente obediente, ningún cuerpo armado puede deliberar”*. Jorge Huneeus comentaba al respecto: *“La primera parte de este artículo consigna un principio tan natural como necesario y que se explica con solo tener presente que la obediencia de los individuos que forman la fuerza pública de un país respecto de sus superiores, es condición esencial e indispensable de su existencia. Por eso es que el subalterno no responde de las consecuencias de las órdenes que su superior le hubiere dado, tratándose de la fuerza pública, sea esta de línea, la milicia o la policía”* (HUNEEUS, Jorge. “Artículos de la Constitución Política de Chile comentados”. *En*: Boletín de la Policía de Santiago, Tomo I. Santiago, Imprenta de la Prefectura de Policía, 1901. pp. 622).

74 DE LA CUADRA, Luis. Prontuario de Juicios Militares. Santiago, Imprenta Chilena, 1871. p. 1

En diversos períodos históricos y especialmente en los autoritarismos de fines del siglo pasado, la justicia militar se convirtió en toda Latinoamérica en una jurisdicción excepcional fuera del control normal del Poder Judicial. Esta autonomía facilitó abusos y generó una importante tensión dentro de la sociedad. Se formó en la opinión pública, desde entonces, una impresión equivocada en torno la justicia militar como un fuero presuntamente privilegiado<sup>75</sup>.

### ***Justicia penal militar y jurisprudencia de derechos humanos***

La jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sido particularmente importante para establecer, primero, que el derecho castador castrense no se opone “*per se*” a los derechos humanos y, enseguida, que el problema reside en la aplicación del derecho penal militar.

Las principales controversias sobre su empleo han consistido en la necesidad de excluir a las personas civiles de su competencia, la exigencia de contar con órganos de justicia independiente e imparcial, y disponer de un enjuiciamiento penal que garantice el debido proceso.

Todas las exigencias procesales planteadas por el Sistema Interamericano coinciden con los criterios en boga del derecho procesal penal. La implementación de una jurisdicción penal militar adecuada a los estándares internacionales es una cuestión ya consensuada y forma parte de la “política criminal” en toda Latinoamérica. Lo que se encuentra pendiente en algunos países más retraídos, como Chile, es determinar “cómo” se efectuará esta reforma.

Chile aún está en deuda con el Sistema Interamericano desde las sentencias recaídas en los casos “Palamara Iribarne” (2005) y “Almonacid Arellano” (2006). La última modificación del Código de Justicia Militar chileno, ocurrida en diciembre de 2010, mediante la ley 20.477, es el primer paso para una transformación más completa. Esta finalmente excluyó el juzgamiento de civiles como imputados, pero dejó subsistente la posibilidad que la justicia militar siga conociendo delitos cometidos por militares contra civiles. Lo que resulta más controvertido, en este punto, es que eventualmente la justicia militar podría juzgar casos de delitos que constituyan violaciones a los derechos humanos y esta situación está expresamente prohibida por la jurisprudencia de ambos sistemas.

---

75 BERMEJO L., Dolores y CASTAÑEDA G., Ivette y CASTRO, Gustavo. Op. cit. pp. 31-52.

## Desafíos pendientes

Las recientes transformaciones del continente ofrecen ejemplos importantes para la discusión académica de la reforma a la justicia militar pendiente en Chile. Argentina por ejemplo, que es el caso más extremo, no hizo desaparecer la justicia militar con la derogación del código penal militar, sino que la traspasó íntegramente a la justicia penal ordinaria. Perú creó un interesante modelo de judicatura militar común para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y Colombia ha instaurado un eficiente sistema de persecución penal.

En Chile la discusión se ha centrado en la competencia de la justicia militar y en las garantías (ausentes) para un debido proceso. Sin embargo, no han sido objeto de debate académico ni los aspectos “sustantivos”, ni los “orgánicos” que involucran al Derecho disciplinario<sup>76</sup> y al Derecho penal militar<sup>77</sup>.

El punto de partida para la discusión dogmática debiese ser, sin lugar a dudas, el derecho internacional de los derechos humanos. Este define los estándares mínimos de justicia penal. En cuanto a la implementación de un sistema eficiente de castigo militar (disciplinario y penal), se estima que el análisis especializado debiese considerar la relación que existe entre los principios constitucionales y los elementos del derecho penal clásico.

Desde la perspectiva constitucional se puede postular que el Derecho castigador militar es un seguro para la gobernabilidad democrática pues confirma la obediencia de los militares al Estado. El sistema sancionador militar garantiza, por una parte, el cumplimiento de la misión constitucional (artículo 101) y, por otra, afirma la subordinación del monopolio de la fuerza al Poder Ejecutivo (artículo 24 inciso segundo). En la práctica, constituye una garantía jurídica del profesionalismo militar: asegura el cumplimiento irrestricto de las órdenes emanadas del servicio y vela por un ejercicio de mando –militar y policial– responsable<sup>78</sup>.

---

76 VAN DE WINGARD M., Jorge. La potestad disciplinaria de las Fuerzas Armadas y Carabineros: un análisis constitucional. *Ars Boni et Aequi*, Santiago (6): 27-79.

77 SOTO MUÑOZ, Daniel. Principio de intervención mínima y derecho sancionador castrense. *En: Jornadas Chilenas de Derecho Penal y Ciencias Penales (VII, Valparaíso, 2010). Novena Mesa de Trabajo, 18-20 nov. 2010.*

78 Ver el análisis de la jurisprudencia recaída en los luctuosos hechos de Antuco de mayo de 2005 y de la Antártica de septiembre del mismo año en: SOTO MUÑOZ, Daniel. Comentario a la SCS de 23 de junio de 2009 (Rol: 6113-2008). *Doctrina y Jurisprudencia Penal*, Santiago (4): 85-92, 2011.

En el ámbito punitivo cabe efectuar una revisión de los ilícitos disciplinarios (faltas) y penales (delitos). El propósito de este examen es determinar si existe la debida complementariedad entre ambos subsistemas y si se ajustan al “principio de intervención mínima” del derecho penal<sup>79</sup>. Esta exploración no tiene solo alcances teóricos, pues se debe considerar que el derecho penal militar Latinoamericano es heredero de una visión preliberal que fundaba la legitimidad del derecho penal únicamente en su utilidad coercitiva. El derecho penal moderno, clásico y liberal, contrariamente, tiene una inspiración eminentemente garantista.

Otros temas totalmente ausentes son: en el ámbito orgánico, la creación de un cuerpo jurídico militar a cargo de la persecución penal y la defensa de los militares; en el ámbito procesal, la implementación de un recurso judicial frente a las sanciones disciplinarias graves, la prohibición del doble enjuiciamiento, administrativo y penal, que generan algunas infracciones al deber militar; el establecimiento de un derecho militar de ejecución de penas, y la derogación de las normas militares de excepción superpuestas a los estados de excepción constitucionales<sup>80</sup>.

## Referencias de bibliografía y jurisprudencia

### *Bibliografía citada*

ACTUACIÓN de la jurisdicción penal militar en casos de graves violaciones a derechos humanos en Colombia. [En línea] Colectivo de abogados José Alvear Restrepo. [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2011]. Disponible en: <[http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Audiencia\\_CIDH\\_jurisdiccion\\_penal\\_militar.pdf](http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/Audiencia_CIDH_jurisdiccion_penal_militar.pdf)>

79 La doctrina ha concluido que el derecho penal militar toma sus principios básicos “parasitariamente” del derecho penal común –tanto en los ámbitos sustantivos como adjetivos– y que, por tanto, entre ambos existe una concordancia de “especialidad” y “complementariedad”. El Código de Justicia Militar chileno confirma esta relación, en los artículos 59 y 205, al hacer aplicables las normas comunes a la justicia militar. No obstante, un examen de conformidad del derecho penal militar chileno con los principios de “mínima intervención”, arrojan que si bien en el ámbito de la *ultima ratio* existe cierta coherencia conceptual, no ocurre lo mismo con los estándares de legalidad, lesividad y proporcionalidad (Ver SOTO MUÑOZ, Daniel. Principio de intervención mínima y derecho sancionador castrense. *En*: Jornadas Chilenas de Derecho Penal y Ciencias Penales (VII, Valparaíso, 2010). Novena Mesa de Trabajo, 18-20 nov.2010).

80 La Constitución Política de la República establece entre los artículos 39 a 45 dos situaciones que confieren atribuciones especiales al Presidente de la República para casos de conflicto armado interno (estado de sitio) e internacional (estado de asamblea). Aunque el Código Político es taxativo subsisten tres normas legales aparentemente vigentes y superpuestas a los preceptos constitucionales: a) la Ley 12.927 de 1958 sobre Seguridad del Estado que regula un “estado de emergencia” distinto al constitucional (artículos 31 a 36); b) el Código de Justicia Militar que otorga atribuciones extraordinarias al Comandante Militar (artículos 71 al 78); y c) la Ley 18.953 de 1990 sobre “Movilización” que otorga facultades especiales al Presidente de la República (artículo 11). Todas estas normas, de conformidad al artículo 6 (supremacía constitucional) y 7 (principio de legalidad) de la Constitución Política de la República deben entenderse derogadas tácitamente.

- ALLI TURILLAS, Juan Cruz. La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 19 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000. 680p.
- ASTROSA HERRERA, Renato. Derecho penal militar. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1974. 493p.
- BERMEO L., Dolores y CASTAÑEDA G., Ivette y CASTRO, Gustavo. Radiografía del sistema de justicia militar en América Latina. En: RIAL, Juan (Comp.) La justicia militar, entre la reforma y la permanencia. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, 2010. pp. 29-108.
- BRU PERAL, Ana María. Proceso contencioso-disciplinario militar. Madrid, Ministerio de Defensa, 2001. 251p.
- BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México D. F., Fondo de Cultura Económica, 2006. 243p.
- CARRANZA TORRES, Luis. Naturaleza y proyecciones del estado militar en el ordenamiento jurídico argentino. Tesis (Doctorado en Derecho). Buenos Aires, Argentina, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, 2005. 481p.
- CEA EGAÑA, José Luis. Estado constitucional de derecho, nuevo paradigma jurídico. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Montevideo (11):43-56, 2005.
- CEA CIENFUEGOS, Sergio y CORONADO DONOSO, Ricardo. Derecho militar, parte general. Santiago, Abeledo Perrot LegalPublishing Chile, 2011. 251p.
- COTINO HUESO, Lorenzo, El modelo constitucional de las fuerzas armada. Tesis (Doctorado en Derecho). Valencia, España, Facultad de Derecho Universidad de Valencia, 2007. 1.256p.
- DEL VECCHIO, Giorgio. Crisis del derecho y crisis del Estado. Madrid, librería General de Victoriano Suárez, 1935. 232p.
- DE LA CUADRA, Luis. Prontuario de Juicios Militares. Santiago, Imprenta Chilena, 1871. 264 pp.
- DE LEÓN VILLALBA, Francisco. Convivencia del derecho penal y el derecho sancionador militar. En su: Derecho penal y disciplinario militar. Tirant lo Blanch, 2006. pp. 9-32.
- DUVAUCHELLE Mario Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: su regulación constitucional y orgánica constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994. 326p.

- DUVAUCHELLE M. La justicia naval penal chilena. Una mirada a su evolución histórica. [En línea] Revista de Marina. [Fecha de consulta: 05 de octubre de 2011]. Disponible en: <<http://www.revistamarina.cl/revismar/revistas/1998/3/duvauche.pdf>>
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, FLACSO-Chile. Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe FLACSO-Chile, 2007. 204p.
- FERNÁNDEZ S., Francisco. El Estatuto jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su desarrollo legislativo. Balance de un cuarto de siglo. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 24 (70): 189-232, 2004.
- FERRO T., José. Constitución y derecho penal militar. **Prolegómenos: derechos y valores**. Vol. III (16): 37-54, 2005.
- GARCÍA BARCELATTO, Ana María y VERDUGO MARINKOVIC, Mario. Manual de derecho político. Las fuerzas políticas y los regímenes políticos. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004. 340p.
- HIGUERA GUIMERÁ, J. Felipe. Curso de derecho penal militar español. I Parte general. Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1990. 596p.
- HORVITZ LENNON, María Inés. "Panorama sobre la competencia y la organización de los tribunales militares en tiempos de paz en algunos países Latinoamericanos. La situación de la justicia militar en América Latina". En: MERA, Jorge (edit.). *Hacia una Reforma de la Justicia Militar, delito militar*. Santiago, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 2002. pp. 147-180.
- HUNEEUS, Jorge. "Artículos de la Constitución Política de Chile comentados". En: Boletín de la Policía de Santiago, Tomo I. Santiago, Imprenta de la Prefectura de Policía, 1901. 873 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, INDH. Informe Anual 2010. Santiago, INDH. 191 pp.
- JIMÉNEZ, Eduardo y TAZZA Alejandro. Sistema jurídico militar. Buenos Aires, Ediar, 2010. 240p.
- LOVATÓN, David. La reforma de la justicia militar por parte del Tribunal Constitucional del Perú. En: RIAL, Juan (comp.). *La justicia militar, entre la reforma y la permanencia*. Rd de Seguridad de América Latina, RESDAL, 2010. pp. 53-93.
- LOVATÓN, D. justicia militar y policial: los retrocesos democráticos que nos legará el gobierno de García. [En línea] Instituto de Defensa Legal, IDL,

22.07.2010 [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2011]. Disponible en:  
<<http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=337>>

MEDINA, Cecilia. El derecho internacional de los derechos humanos. En: HUMANAS, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Derechos humanos, selección de tratados internacionales y recomendaciones de organismos internacionales a Chile. Santiago, Humanas, 2006. pp. 7-65.

MEDINA, Cecilia y NASH, Claudio. Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2007. 229p.

MERA FIGUEROA, Jorge. La parte especial del derecho penal militar chileno. En su: Hacia una reforma de la justicia militar. Santiago, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 2002. pp. 11-73.

MERA FIGUEROA, Jorge. Adecuación de la jurisdicción penal militar chilena de tiempo de paz a los estándares internacionales de derechos humanos. En: CENTRO de Derechos Humanos (edit.), Anuario de Derechos Humanos. Santiago, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, 2008, pp. 205-211.

MILLÁN GARRIDO, Antonio. Justicia militar. Barcelona, Ariel, 2010. 1202p.

O'DONNELL, Daniel. Derecho internacional de los derechos humanos, normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007. 1064p.

RIAL, Juan. Tendencias de la justicia militar en América Latina. En: DONADIO, Marcela (coord.), Atlas comparativo de la defensa en América Latina, edición 2007. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, 2008. pp. 27 a 46.

RIAL, Juan. La justicia militar. Entre la reforma y la permanencia. Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL, 2010. 167p.

RISOPATRÓN CAÑAS, Darío. Lejislación militar de Chile. Comprende las disposiciones de carácter general dictadas desde el año 1812 hasta noviembre de 1882, i vigentes en esta última fecha. Tomo I. Preceptos de la Constitución i de los códigos, leyes i disposiciones concernientes al servicio militar. Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. 582p.

RISOPATRÓN CAÑAS, Darío. Lejislación militar de Chile. Comprende las disposiciones de carácter general dictadas desde el año 1812 hasta

- noviembre de 1882, i vigentes en esta última fecha. Tomo II. Ordenanza general del Ejército. Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. 383p.
- RISOPATRÓN CAÑAS, Darío. Legislación militar de Chile. Comprende las disposiciones de carácter general dictadas desde el año 1812 hasta noviembre de 1882, i vigentes en esta última fecha. Tomo III. Disposiciones transitorias relativas a la guerra contra las Repúblicas del Perú i Bolivia (1879-1882). Santiago, Imprenta Gutenberg, 1882. 383p 230p.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. El derecho militar en el siglo XXI (segunda parte): La organización de la jurisdicción militar. Diversos sistemas de derecho y legislación comparada. **Revista Española de Derecho Militar, separata al N° 83.** (83) 59-96, 2004.
- SEMINARIO sobre temas constitucionales de actualidad. El derecho público en el bicentenario (10º, Santiago, Chile, 6 septiembre 2010). Apertura José Luis Cea Egaña. 2010.
- SOTO MUÑOZ, Daniel. El carácter militar en la evolución jurídica de Carabineros de Chile. **Revista Académica**, Santiago (49): 100-140, 2010.
- SOTO, Daniel. Principio de intervención mínima y derecho sancionador castrense. En: Jornadas Chilenas de Derecho Penal y Ciencias Penales (VII, Valparaíso, 2010). Novena Mesa de Trabajo, 18-20 nov.2010.
- SOTO MUÑOZ, Daniel. Comentario a la SCS de 23 de junio de 2009 (Rol: 6113-2008). **Doctrina y Jurisprudencia Penal**, Santiago (4): 85-92, 2011.
- VERDUGO MARINKOVIC, Mario. Notas a la reforma constitucional en lo que atañe a las Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional”. En: NOGUEIRA Alcalá, Humberto (coord.). La Constitución reformada de 2005. Santiago, Librotecnia, 2005. pp. 495-506.
- VAN DE WINGARD M., Jorge. La potestad disciplinaria de las Fuerzas Armadas y Carabineros: un análisis constitucional. **Ars Boni et Aequi**, Santiago (6): 27-79.
- VARGAS PINTO, Tatiana. Derecho penal ¿una tensión permanente? **Ius Publicum**, Valparaíso, (16): 69-89, 2006.
- VIVANCO M., Ángela. Curso de derecho constitucional. Bases conceptuales y doctrinarias del derecho constitucional, Tomo I. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001. 457p.
- ZALAUQUETT J. Derechos humanos y ética política. [En línea] Revista Futuros No. 19, Vol V. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2011]. Disponible en: <[http://www.revistafuturos.info/futuros19/der\\_hum\\_etica\\_pol.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros19/der_hum_etica_pol.htm)>

### ***Jurisprudencia citada***

*Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de septiembre de 2006 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

*Caso Cabrera García y Montiel Flores* (2010): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas).

*Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú* (1999): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de mayo de 1999 (Sentencia).

*Caso Cantoral Benavides vs. Perú* (2000): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 18 de agosto de 2000 (Fondo).

*Caso Cesti Hurtado vs. Perú* (1999): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de septiembre de 1999 (Fondo).

*Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia* (2007): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 11 de mayo de 2007 (Fondo, reparaciones y costas).

*Caso de la Masacre de Maripán vs. Colombia* (2005): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de septiembre de 2005 (Sentencia).

*Caso de los 19 Comerciantes vs. Colombia* (2002): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 5 de julio de 2004 (Fondo, reparaciones y costas).

*Caso Durand y Ugarte vs. Perú* (2000): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de agosto de 2000 (Fondo).

*Caso Escué Zapata vs. Colombia* (2007): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 4 de julio de 2007 (Fondo, reparaciones y costas).

*Caso Fuentes Guerrero vs. Colombia* (1999): Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 13 de abril de 1999 (Informe N° 61/99 Caso 11.519).

*Caso J.P.K. contra Países Bajos* (1991): Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 401/1990: Netherlands. 18/11/91.CCPR/C/43/D/401/1990. (Decisión sobre inadmisibilidad).

*Caso La Cantuta vs. Perú* (2006): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de diciembre de 2006 (Fondo, reparaciones y costas).

*Caso Las Palmeras vs. Colombia* (2001): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 6 diciembre de 2001 (Fondo).

*Caso Loayza Tamayo vs. Perú* (1997): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de septiembre de 1997 (Fondo).

- Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú* (2004): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 25 de noviembre de 2004 (Fondo, reparaciones y costas).
- Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (2010): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de mayo de 2010 (Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y Costas).
- Caso Palamara Iribarne vs. Chile* (2005): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 22 de noviembre de 2005 (Fondo, reparaciones y costas).
- Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (2009): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de noviembre de 2009 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).
- Caso Tiu Tojín vs. Guatemala* (2008): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de noviembre de 2008 (Fondo, reparaciones y costas).
- Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (2010): Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos, 13° período de sesiones. A/HRC/13/72).
- Informe de Admisibilidad Argüelles y Otros vs. Argentina* (2002): Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Caso 12.167, Informe No. 40/02, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 5 rev. 1 en 142).
- Informe de Admisibilidad Rodolfo Correa Belisle vs. Argentina* (2004): Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Caso 11.758, Informe No. 2/04, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1 en 94).
- Informe de Admisibilidad Antonio Tavares Pereira y Otros vs. Brasil* (2009): Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Caso P-4-04, Informe 96/09, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II., doc. 51)
- Informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados* (1998): Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/39/Add.1, Informe de la misión al Perú).
- Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston* (2010): Consejo de Derechos Humanos, 14° período de sesiones, A/HRC/14/24/Add.2 Misión a Colombia).
- Informe presentado por el Sr. Emmanuel Decaux, Relator Especial para la Cuestión de la administración de justicia por los tribunales militares* (2005): Comisión de Derechos Humanos, (E/CN.4/sub.2/2005/9 57 período de sesiones).

*Observaciones Finales sobre el informe de Chile (2007):* Comité de Derechos Humanos, marzo de 2007 (Examen de los informes presentados por los Estados con arreglo al artículo 40 del Pacto, 89º período de sesiones).

*Observación General N° 13 (1984):* Comité de Derechos Humanos (Observación General al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).



# RECENSIONES

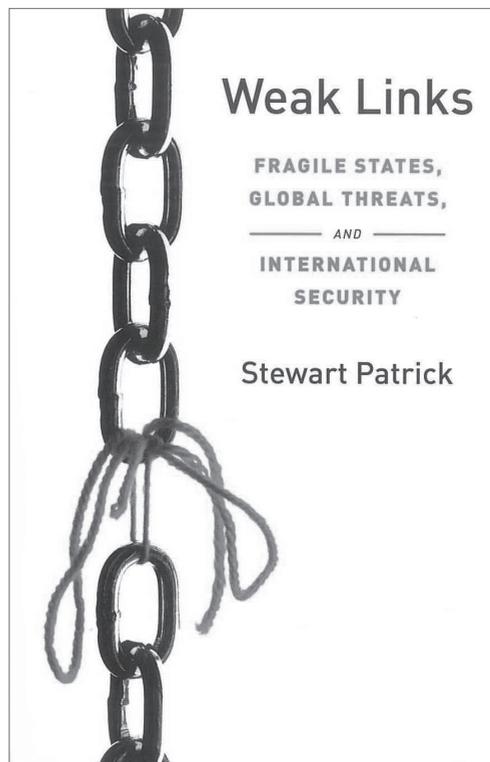


---

## ESLABONES DÉBILES: ESTADOS FRÁGILES, AMENAZAS GLOBALES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL<sup>♦∞</sup>

CARLOS SOLAR FORNAZZARI\*

Dieciséis de los 50 países más poblados del mundo, con más de 20 millones de habitantes cada uno, son catalogados como estados frágiles. El colapso de cualquiera de estas naciones puede tener una significativa repercusión internacional. Ese es el problema que estudia Stewart Patrick, ex analista del Departamento de Estado de Estados Unidos, en *Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security*, obra que corrobora pero también desmitifica los vínculos entre los estados “débiles-fallidos” y el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado transfronterizo, la inseguridad energética, y la propagación de enfermedades infecciosas.



El libro gira en torno al “Índice de debilidad estatal”, que el autor construyó, y cuyo mérito es que logra medir con relativa precisión el rendimiento de 141 países en desarrollo en base a una veintena de indicadores de fragilidad estatal y gobernanza en áreas de la política, economía, bienestar social, y de la seguridad, usados actualmente por reconocidas consultoras privadas, agencias de cooperación, y organismos de desarrollo internacional<sup>1</sup>.

---

♦ *Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security*. Stewart Patrick. Oxford University Press. 2011. Londres y Nueva York. 352 páginas.

\* Periodista y Magíster en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. cesolar@uc.cl

∞ Fecha de recepción: 171011  
Fecha de aceptación: 251011

1 Por ejemplo, para medir indicadores en cuanto al nivel de seguridad en estos países, se usaron datos del [www.centerforsystemicpeace.org](http://www.centerforsystemicpeace.org), [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Economist Intelligence Unit ([www.eiu.com](http://www.eiu.com)), [www.politicalterroryscale.org](http://www.politicalterroryscale.org), y Political Instability Task Force ([globalpolicy.gmu.edu](http://globalpolicy.gmu.edu)).

Como podría esperarse, un puñado no menos importante de países, acapara la mayor cantidad de “fallas-debilidades” en su gobernanza estatal. Somalia, Afganistán, Pakistán y Yemen (y algo menos Irak, Bangladesh, Mali y Mauritania) aparecen como una seria preocupación en cuanto a su actual y potencial calidad de refugio para terroristas; Pakistán y Corea del Norte, en cuanto a la proliferación de armas de destrucción masiva; Afganistán, Myanmar (ex Birmania), y Laos, como los mayores productores de opio del mundo, y Colombia, Perú y Bolivia, respecto a la facturación de cocaína. La mayoría de los actos de piratería ocurre en las costas de Somalia y Nigeria; y la inestabilidad en Irak y Nigeria aumentaron los precios globales del petróleo, algo parecido a lo que podría suceder de empeorar las condiciones de gobernabilidad en Angola, Uzbekistán y Turkmenistán.

Ahora, la originalidad de Weak Links radica en la cantidad de relaciones entre debilidad estatal y amenazas a la seguridad, que caso a caso Patrick logra derribar. Por ejemplo, se concluye que la relación entre Estados débiles y la proliferación y uso de armas de destrucción masiva es más limitada de lo que se suele creer. Solo un grupo menor de Estados débiles –principalmente Pakistán– puede ofrecer un sistema de transporte y logística para mover bienes ilícitos, un lugar físico adecuado para armar un artefacto de esas características, y entonces lograr de alguna forma, conducir pruebas exitosas sin llamar la atención. Además, contando solo el caso de Afganistán, y por muy poco tiempo, Patrick concluye que existe escasa evidencia de que un Estado débil haya servido como base de operaciones a un actor no estatal tratando de desarrollar un arma de destrucción masiva de forma independiente. En general, el libro concluye que los Estados que posan como una amenaza a la proliferación de este tipo de armas están ubicados en rankings medios del “Índice de debilidad estatal”, particularmente los “Estados a considerar”. Esta categoría incluye a muchos de los conocidos poderes nucleares del mundo, como Rusia, China, India, Irán, Siria, y otros como Argelia, Egipto, Arabia Saudita, Turquía y Sudáfrica, los que están buscando capacidad civil nuclear que podría dejar material y tecnología atómica vulnerable a pérdida o robo, y convertirse fácilmente en armas (p.134).

Respecto a la inseguridad energética, y teniendo en cuenta que algunos de los Estados más débiles del planeta son importantes fuentes de petróleo y gas, el análisis de Patrick comprueba que un tercio de toda la producción mundial de petróleo proviene de Estados con importantes desafíos en su seguridad (ubicados en los últimos dos quintiles del ranking). Cuatro de los mayores productores mundiales de petróleo –Rusia, Nigeria, Irak y Argelia– que en conjunto suman un quinto de la producción mundial, caen en el último quintil en cuanto a

niveles de seguridad (ver tabla 5.2 en p.186). La situación es parecida respecto al gas natural: tres de los 15 máximos productores mundiales –Rusia, Argelia e Indonesia–, que suman el 26% de la producción global, tienen resultados en el último quintil en cuanto a su nivel de seguridad. El índice revela que muchos de los 30 países clasificados en los últimos tres quintiles han sido objetivos del terrorismo transnacional, o bien, se sabe que en esos países hay presencia terrorista. Sin embargo, Patrick cree difícil que el terrorismo pueda interrumpir los suministros de energía, ya que de los 30 países productores que aparecen en los últimos tres quintiles del índice, solo tres han recibido un ataque terrorista en sus instalaciones energéticas (Irak, Argelia y Yemen). “De hecho la respuesta no ha sido el corte de los suministros sino a reforzar la seguridad en oleoductos y refinerías”, argumenta el autor. De nuevo, Patrick señala que los “Estados a considerar”, notablemente Rusia, Azerbaiyán, Bolivia, Argelia, Libia, Irán, Venezuela e Indonesia, tienen pobres resultados bajo las categorías de fortaleza política y de seguridad, “los indicadores más problemáticos en términos de probabilidades de que hayan interrupciones del flujo energético debido a conflictos e inestabilidad” (p. 200).

Patrick reconoce también que la debilidad de un Estado es una condición relativa. Por ejemplo, la República Democrática del Congo rinde pobremente en todas las categorías, ya sea política, económica, de bienestar social, y en seguridad, mientras que Colombia, tiene una buena performance en los primeros tres indicadores, pero logra un rendimiento miserable en el último “debido a una insurgencia (las FARC) y la inhabilidad del Estado para controlar importantes partes del territorio” (p. 31). Como lo presenta Patrick, cualquier comparación en gran escala a través de los países de esta naturaleza solo puede ser una aproximación, para ser complementada con detalles aún más específicos y un análisis de cada Estado en cuanto a sus circunstancias y trayectoria enfrentando a tales amenazas a su seguridad. De todas formas, el índice provee de una fotografía útil de la situación relativa de cada Estado, concluyendo además que la vasta mayoría de los Estados frágiles caen a lo largo de un rendimiento continuo entre dos extremos: la efectividad estatal y el rotundo fracaso.

De todas formas, se establece que lo vulnerable de un país a convertirse en un Estado débil, o incluso a ser una nación fallida, está determinado por un conjunto de variables: su nivel básico de resiliencia institucional; la presencia de factores de riesgo de inestabilidad; la naturaleza del medio ambiente externo al Estado (sea positivo o negativo); y la ocurrencia de “shocks” o eventos “gatillantes” en el corto plazo. Es durante estas circunstancias extremas, como en Liberia recientemente, cuando algunos Estados débiles pueden convertirse en fallidos.

Esto típicamente ocurre cuando la legitimidad política del régimen gobernante se evapora y el Estado encara una amenaza armada a su existencia (p.8).

En conclusión, el análisis dedica buena parte a explicar cómo la globalización, los actores no estatales, y el auge de nuevas amenazas transnacionales elevaron a los Estados débiles y fallidos a ser una de las preocupaciones principales de la agenda de seguridad de Estados Unidos, pero también explica con sentido crítico cómo a pesar de que probablemente los países frágiles son los lugares más propensos a convertirse en una potencial amenaza al orden global, la mayoría de los Estados débiles no posan como una gran amenaza a la seguridad internacional. En muchos casos, los países más fuertes y en desarrollo (incluidos los mencionados “estados a considerar”) pueden ser igual de amenazantes y generar consecuencias negativas tanto como los Estados débiles. Para ambos, Estados débiles y fuertes, la capacidad puede ser menos importante que la voluntad política (o la falta de esta) en determinar dónde una amenaza mayor ocurrirá. Por ejemplo, la negativa de Corea del Norte a detener su programa de proliferación, la tolerancia de Pakistán, Arabia Saudita y Yemen a hospedar grupos terroristas; la displicencia de China e Indonesia para detener la propagación de enfermedades; el acoso a la inversión extranjera en Rusia y Venezuela; y la renuencia de las autoridades policiales de Guinea-Bissau y Kirguizia a enfrentar la actividad criminal.

Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security, hace un llamado de atención notablemente argumentado a aquellos en los países más poderosos responsables de generar y ejecutar políticas de seguridad internacional, planteando la importancia estratégica de no permanecer indiferentes al destino de los países más pobres, inseguros y mal gobernados del planeta.



# **SEMINARIO**

## **SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL – AMENAZAS EMERGENTES**



## SUMARIO

	Página
Presentación del Seminario <i>Profesor Mario Villegas Vicencio</i>	213
Discurso inaugural <i>Señor Alejandro Peña Ceballos</i> <i>Jefe División Estudios Subsecretaría del Interior</i>	217
<b>1ª Exposición</b> Diagnóstico del narcotráfico en Chile, implicancias y sus consecuencias en la seguridad interior de nuestro país <i>General de Carabineros Christian Fuenzalida López</i>	225
<b>2ª Exposición</b> Situación del crimen organizado en Chile, vinculaciones externas y su impacto en la seguridad interior de nuestro país <i>Prefecto Juan Astorga Lamas</i>	243
<b>3ª Exposición</b> Diagnóstico de la situación del terrorismo en Chile y su impacto en la seguridad interior de nuestro país <i>General de Carabineros Bruno A. Villalobos Krumm</i>	269



---

Como parte de las actividades de extensión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), el 8 de junio de 2011 se realizó el Seminario “Seguridad Multidimensional – Amenazas Emergentes” que convocó a un importante auditorio y autoridades del Estado.

Este seminario fue inaugurado por el Jefe de la División Estudios de la Subsecretaría del Interior, señor Alejandro Peña Ceballos, quien expuso sobre las distintas perspectivas de la *Seguridad Multidimensional* y que son vitales para el Gobierno.

Posteriormente se realizaron tres exposiciones para discutir sobre los siguientes tópicos: “Diagnóstico del narcotráfico en Chile, implicancias y sus consecuencias en la seguridad interior del país”, “Situación del crimen organizado en Chile, vinculaciones externas y su impacto en la seguridad interior del país” y “Diagnóstico de la situación de terrorismo en Chile, y su impacto en la seguridad interior del país”.

Para la revista es de singular importancia el tema abordado, por lo que se ha considerado incluirlo en esta edición.





# PRESENTACIÓN DEL SEMINARIO



---

## PRESENTACIÓN DEL SEMINARIO DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos busca permanentemente generar instancias de encuentro y participación entre los actores claves en temas atinentes a la Defensa y a la Seguridad de nuestro país, con el propósito de analizar, debatir y reflexionar, desde nuestra realidad, sobre la mejor manera de abordar distintas materias vinculadas a lo anterior, dando cumplimiento así a nuestro deber de desarrollar actividades de docencia, investigación y extensión, destinadas a incrementar los conocimientos del personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de la Administración Centralizada del Estado, Ministerio Público y, por cierto, a los representantes de los organismos e instituciones del sector privado de nuestro país.

Respecto de las materias que trata este seminario, se puede expresar que actualmente la noción de seguridad es entendida desde una perspectiva multidimensional, por cuanto esta puede verse amenazada por fenómenos de distinta naturaleza provenientes de las diferentes actividades humanas, cuya nueva dimensión de la seguridad incluye tanto las amenazas tradicionales como también los nuevos flagelos sociales y preocupaciones que afectan la seguridad de los Estados.

En este contexto, y tal como señala en la Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en la Ciudad de México, en octubre del año 2003, 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 trata de personas, las migraciones ilegales, en especial entre países vecinos, los ataques a la seguridad cibernética”*, constituyen, entre otros, las actuales amenazas que están afectando a la seguridad de los países, ya sea de una manera directa o indirecta y con distintos niveles de riesgo, teniendo en consideración las realidades de cada Nación.

En este orden de ideas, la participación activa y coordinada de los respectivos Gobiernos, de las Policías y de los Organismos de Seguridad de cada uno de los países, junto a los nuevos actores a nivel local y regional, se hace cada más necesario y prioritario si el objetivo es reducir su ocurrencia y evitar que este tipo de flagelos sociales afecte sustantivamente la posibilidad de desarrollo de los países y, por ende, la calidad de vida de la población.

Teniendo en consideración lo antes mencionado, la Academia ha organizado el Seminario sobre *“Seguridad Multidimensional”* en el cual abordaremos

tres de las amenazas señaladas precedentemente: Drogas y Narcotráfico, el Crimen Organizado y Terrorismo, exposiciones que contienen un diagnóstico de la situación actual, las estrategias y procedimientos operativos para enfrentarlas y los resultados obtenidos en Chile; las que serán desarrolladas por destacadas autoridades de las instituciones policiales de nuestro país.

Finalmente, valoramos el interés manifestado ante la excelente respuesta a la invitación que hemos extendido, esperando que este seminario sea un aporte para la mejor comprensión de estos fenómenos sociales que generan altos niveles de inseguridad en nuestro país y en los de la región y, en especial, temor en la población.

**Mario Villegas Vicencio**

*Profesor de Seguridad Multidimensional*



# **DISCURSO INAUGURAL**



---

## DISCURSO INAUGURAL SEMINARIO SOBRE “SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL”

ALEJANDRO PEÑA CEVALLOS  
JEFE DIVISIÓN ESTUDIOS  
SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR

Estimadas autoridades y participantes de este encuentro:

En esta jornada conoceremos diferentes enfoques sobre aspectos vitales para el Gobierno como es la *Seguridad Multidimensional* en sus distintas perspectivas, por cuanto su amplitud o restricción en el significado que le dé el Estado, constituye por sí una definición clara y manifiesta respecto a la importancia que le asignamos, lo cual indefectiblemente deberá traducirse en acciones concretas para abordarla de la manera más eficiente.

Sin duda, la iniciativa que nos convoca será una gran oportunidad para intercambiar experiencias y visiones intersectoriales respecto a un asunto que resulta transversal a todas las instituciones que tienen un rol en la seguridad del país.

En cuanto al narcotráfico quiero ser enfático en señalar la relevancia que desde un primer momento asignó el Gobierno a este fenómeno.

En este sentido hemos adoptado todas las acciones que están a nuestro alcance para perseguir y sancionar estrictamente a los responsables de estos crímenes.

No debemos olvidar que la condena al narcotráfico fue una moción discutida en el proceso de Reforma Constitucional que culminó con la ley N° 20.050 del año 2005, donde nuestra Carta Fundamental fue objeto de reformas sustanciales, que incidieron en 12 capítulos de la misma.

La moción presentada por la Alianza por Chile, que finalmente fue rechazada, pretendía modificar el actual artículo 9° inciso 1° de la Constitución Política de la República para que quedara redactado de la siguiente forma: “*El terrorismo y narcotráfico en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos*”.

Esta propuesta además sugería que una Ley de Quórum Calificado, al igual que como dispone la C.P.R. para las conductas terroristas, determinara las conductas que constituyen narcotráfico en nuestro país.

Finalmente esta moción fue rechazada por la Comisión del Senado (primer informe), no quedando incorporada una mención explícita en nuestra Carta Fundamental respecto a declarar que el Estado condena el narcotráfico como sí lo hace respecto el terrorismo.

Resulta enriquecedor revisar en la discusión parlamentaria de dicha moción opiniones de diferentes expertos, a favor y en contra de la enmienda propuesta, que dejan ver claramente que el *narcotráfico* ya era objeto de preocupación por parte de algunos legisladores, por cuanto como se expuso en esa oportunidad, *el narcotráfico y terrorismo son delitos que van más allá de los daños que pueden causar a víctimas individualmente consideradas. Sus efectos sociales son tremendamente perjudiciales*: el terrorismo puede amenazar el sistema político de un país, y el narcotráfico presenta consecuencias de similar gravedad. Por eso que al pretender situar este último delito a nivel constitucional, se pretendía diferenciarlo de los delitos comunes y entenderlo como un fenómeno que puede llegar a desestabilizar las bases de nuestra institucionalidad, en la medida que no se adopten medidas severas y sistemáticas

Estos planteamientos no hacen más que recordar el preámbulo de la Convención de Viena de 1988, que constituye un referente ineludible para los Estados, en materia de drogas y que indica en lo esencial y pertinente:

*“Las Partes en la presente Convención,  
Consideran que el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad,  
Reconocen los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados,  
Reconocen también que el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad,  
Señalan estar conscientes que el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles”.*

De esta forma podemos apreciar que desde la promulgación de esta Convención y su posterior ratificación por nuestro país, asumimos la obligación de perfeccionar la legislación interna en esta clase de ilícito, lo cual se realizó al promulgar la ley 19.366 del año 1995 y posteriormente la ley 20.000 que rige en la actualidad desde el año 2005. En este contexto es dable resaltar la promulgación de la ley 19.913 del año 2003 que crea la Unidad de Análisis Financiera (UAF) y tipifica el delito de lavado de dinero, en forma independiente a como estaba dispuesto anteriormente dentro de la ley de drogas.

Pero esto no nos puede dejar tranquilos ya que estamos conscientes que la legislación siempre va un paso atrás de la dinámica delictiva, que no podemos concluir nuestro trabajo con la dictación de una ley, sino que es el punto de partida para el trabajo operativo de las distintas agencias del Estado encargadas del mantenimiento del orden social, a través de planes estratégicos que fijen los distintos lineamientos de acción y prioricen las tácticas para cumplir los objetivos planteados.

Hoy día todos ustedes, invitados a participar de este encuentro, conocen en su gran mayoría la normativa que nos rige en estos temas, y podemos estar de acuerdo que la nueva ley de drogas vino a perfeccionar aspectos relevantes en relación a su antecesora, y más aún, nació a la vida con un sistema de enjuiciamiento criminal acusatorio que culminaba su implementación gradual en todo el país coincidiendo con la incorporación del área metropolitana.

En esta dinámica propia del sistema acusatorio surgen nuevos escenarios y desafíos para la investigación en materia de narcotráfico, puesto que era esperable encontrar investigaciones proactivas, más especialización de fiscales y policías, una mejor utilización de técnicas especiales de investigación que fueron perfeccionadas en la nueva ley, todo lo cual se daba en un sistema más desformalizado en el inicio de la investigación, que suponía una estrecha relación entre fiscales y policías y, además, ahora se podría establecer una mayor coordinación a nivel internacional.

Todos estos supuestos no negamos que han dado sus frutos, no podemos dejar de reconocer los avances que hemos logrado en temas específicos, cómo no comentar que hoy día tenemos en Chile más de 35 sentencias dictadas por el delito de lavado de dinero versus ninguna ejecutoriada bajo el amparo del sistema antiguo. O la reciente sentencia por asociación ilícita para el narcotráfico y lavado de dinero conocida como "Los Gaete" donde además de las condenas

obtenidas en materia de drogas, se obtuvieron en la misma causa 14 condenas por el delito de lavado de dinero.

Nuestro deber como Gobierno es hacer que estos resultados no constituyan casos aislados y generar las condiciones para que los actores relevantes en esta clase de investigaciones puedan trabajar en la dinámica que exige el avance delictual en estos tiempos. No solo lograr penas privativas corporales para los responsables, sino que además obtener el decomiso de sus ganancias ilícitas, esto último sigue siendo un desafío pendiente para nuestro país en la mayoría de los casos y por ello el Gobierno tiene como objetivo estratégico en esta materia: fortalecer las capacidades de los organismos respectivos en la detección, control y neutralización del narcotráfico mediante el reforzamiento del control fronterizo, el perfeccionamiento de las herramientas tecnológicas y canalizando las coordinaciones entre las distintas agencias estatales.

Estamos conscientes, como Gobierno, que hasta ahora no existía en Chile una única instancia encargada de liderar y articular los esfuerzos del Estado en materia de control del tráfico de drogas, para lo cual estamos trabajando a fin de aunar esfuerzos y lograr tener una estrategia nacional del control del tráfico de drogas en el corto plazo que aborde todos estos temas, reconociendo nuestra realidad y estableciendo los desafíos que tenemos por delante.

Tenemos el deber de conocer el escenario nacional en materia de tráfico de drogas, reconocer que este sigue estando condicionado por la presión estructural que ejerce la elevada oferta de drogas desde países vecinos: Perú y Bolivia en relación con la cocaína y Argentina respecto de la marihuana de origen paraguayo y, crecientemente, cocaína. Según cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) Bolivia posee actualmente un total de 30.900 hectáreas cultivadas con hoja de coca, la mayoría de estas ubicadas en la zona de los Yungas (La Paz). Perú, por su parte, registra un total de 59.900 hectáreas de plantas de coca. Ambos países muestran una sostenida alza en las superficies cultivadas de coca y, como consecuencia, un fuerte incremento de la producción de cocaína.

Esto nos obliga, entre otros esfuerzos, a dirigir nuestras acciones a disminuir la internación de drogas a través de las fronteras para lo cual el Gobierno pretende aumentar el control de las mismas y del espacio marítimo mediante el incremento de recursos humanos y físicos destinados a esta labor, tales como la instalación de tecnología no invasiva para la detección de drogas y portales de inspección de cargas de vehículos para los pasos fronterizos, puertos y aero-

puertos más vulnerables. Por otra parte, equipar a los organismos de control de instrumental tecnológico que maximice las capacidades de detección de actividades de tráfico de drogas, como fibroscopios, densímetros, cámaras termales, entre otros. También se implementarán dispositivos fijos y móviles de detección y control de drogas en caminos y carreteras.

Todas estas acciones más aquellas nuevas que vayan surgiendo de instancias como esta, contribuirán a nuestra aspiración de reducir esta clase de ilícito, lo cual debiera tener un impacto directo en el consumo al existir menor disponibilidad de estupefacientes en el mercado.

Tenemos como país múltiples desafíos en estos temas, sin perjuicio de reconocer los avances.

En cuanto al *terrorismo*, estamos conscientes que debemos ser capaces de generar una respuesta coordinada que nos permita actuar eficientemente frente a amenazas terroristas.

Si bien la globalización no solo facilita el intercambio comercial y cultural sino que además, y en especial en países como el nuestro, *dicho fenómeno mundial favorece también al crimen organizado*, en cuanto permite la creación de nexos transnacionales y la réplica instantánea de las conductas ilícitas desplegadas por estos sujetos.

En esta clase de delitos su proliferación en todos los ámbitos comparados ha sido exponencial, sin embargo nuestro país no se encuentra amenazado racionalmente por dichas conductas, pero tenemos la más absoluta conciencia de la amenaza y como Gobierno hemos promovido y generado políticas orientadas a prevenir sus perniciosas consecuencias.

Más allá de las mejoras legislativas que convenga realizar, tener protocolos de acción y reacción y una respuesta coordinada de las distintas instituciones, es tarea primordial enfrentarnos enérgicamente como Gobierno ante cualquier atisbo de conductas de esta categoría.

En cuanto al análisis del flujo migratorio de países vecinos y su incidencia en el ámbito de la seguridad pública, si bien el incremento de inmigrantes impacta positivamente el desarrollo económico de los países, resulta necesario anticipar la generación de eventuales ilícitos asociados a dicho aumento en el flujo de extranjeros, por lo anterior el Gobierno a la hora de elaborar una política migratoria

va a considerar la capacidad institucional del país, la política pública imperante y la necesaria protección de los derechos laborales de los migrantes.

Las cifras del Censo 2002 arrojan un porcentaje de extranjeros en el país que apenas alcanza al 1.2% de la población, pero con un aumento del 75% respecto del Censo de 1992.

La aspiración universal, a la hora de elaborar una política migratoria, ha sido armonizar la capacidad institucional del país, la política pública y la necesaria protección de los derechos humanos de los migrantes.

Finalmente, reiteramos nuestro agradecimiento a todos los presentes ya que sus contribuciones permitirán avanzar en estos temas que son de gran relevancia para nuestro Gobierno y sobre todo a los expositores que nos acompañarán esta mañana, esperamos que lo aprendido y lo que avancemos se traduzca en resultados concretos que otorguen a la ciudadanía una mejor sociedad donde desarrollar sus máximas potencialidades.

Para finalizar, quisiera transmitirles que como Gobierno estamos convencidos que la Seguridad Multidimensional, en sus diversas perspectivas, *requiere del trabajo mancomunado de todas las instituciones aquí presentes, por nuestra parte fortaleceremos y propenderemos a dotarlos de las herramientas necesarias ágiles, dinámicas, modernas y eficientes para detectar factores de cualquier naturaleza que representen una amenaza que afecte la seguridad interior del país y para responder en forma y tiempo oportuno a dichos desafíos.*



# **1ª EXPOSICIÓN**

## **DIAGNÓSTICO SOBRE EL NARCOTRÁFICO EN CHILE**



---

# DIAGNÓSTICO DEL NARCOTRÁFICO EN CHILE, IMPLICANCIAS Y SUS CONSECUENCIAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR DE NUESTRO PAÍS

CHRISTIAN FUENZALIDA LÓPEZ\*

## I. Introducción

Los fenómenos ligados a las drogas, su producción, consumo y comercialización son aspectos que adquieren múltiples dimensiones e implicancias (en un contexto marcado por los efectos de la globalización), en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX, período a partir del cual se han ido acrecentando organizaciones de redes comerciales, empresas y tecnologías, en desmedro del poder de los Estados nacionales. Lo mismo ha ocurrido con la incesante expansión de hábitos, ideas y conductas de consumo a través de los también generalizados medios de comunicación social. Dichas características, entre las principales de la era globalizada, conforman el marco de referencia que contextualiza la expansión contemporánea del consumo y tráfico de drogas.

Es factible sostener que únicamente en el presente estado de la sociedad, el tráfico y consumo de drogas ilícitas se ha tornado en una situación que expresa un complejo espacio criminal, judicial y de salud pública, incluso con notas de amenaza emergente y de conflicto internacional, cuyas raíces se localizan en la recepción de los estilos de vida contraculturales propugnados desde los primeros años de la década de los sesenta.

Lo anterior, teniendo también especial atención en el vínculo que el consumo abusivo de drogas –situación que se extiende a todos los ámbitos de la configuración social– se relaciona directamente con situaciones de enfermedad, violencia, delincuencia y pobreza, realidad que múltiples estudios han logrado demostrar fehacientemente, por lo cual esta asociación es de alto conocimiento.

---

\* General de Carabineros. Graduado de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, donde obtiene el título de Licenciado en Administración Superior. Magíster en Ciencias Política Integrada, con mención en Análisis Político, desarrollado en la Universidad Marítima y Academia de Guerra Naval. Durante su carrera ha participado, entre otros, en los siguientes cursos: Drogas y Estupefacientes; curso internacional de la Policía y la Guardia Civil de España sobre “La lucha contra la criminalidad; estrategias de seguridad y cooperación internacional”, realizado en la ciudad de Madrid, España. Egresado del magíster en Criminología, desarrollado en la Academia de Ciencias Policiales; diplomado en “Sociología con Mención en Manejo de Crisis”, Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile. Es especialista en Inteligencia Policial, Montaña y Frontera y en Drogas y Estupefacientes. Actualmente se desempeña como Director de la Dirección Investigación Delictual y Drogas de Carabineros de Chile.

La problemática adquiere dimensiones tales que la comunidad internacional lleva adelante un considerable número de iniciativas tendientes a controlar la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas, con el objeto de hacer la mayor contención posible a los graves efectos que sobre la salud traen y para disminuir en el mayor grado alcanzable el costo social que el fenómeno en general aparece.

## **II. El contexto internacional: el tráfico ilícito de drogas como amenaza a la seguridad**

En el plano internacional actual existe concordancia sobre la presencia de una serie de nuevas amenazas a la seguridad (“amenazas emergentes”) con implicancia interna para cada Estado pero también con consecuencias en un alcance transnacional. Entre ellas, en posición destacada se encuentra el tráfico ilícito de drogas y sus implicancias a nivel mundial.

Como se ha sostenido, el tráfico de drogas trata de un fenómeno globalizado, cuestión que es posible sostener a través de la siguiente descripción espacial:

- América del Norte y Europa, está relacionada con los principales destinos de sustancias ilícitas.
- América del Sur, aparece como el origen de la cocaína ilícita.
- África y Asia, el primero mantiene su elaboración de resina de cannabis, destacándose como un gran productor, mientras que Asia, en sus distintas regiones, sigue siendo el mayor ofertante de adormidera para el mundo.
- Respecto a Oceanía, registra un alto consumo de marihuana.

El concepto de amenaza emergente dice relación con un conjunto de prácticas operativas no convencionales o no tradicionales, cuyo objeto es anular las ventajas y explotar las vulnerabilidades de la parte más fuerte, antes que enfrentarla directamente. Esta inferioridad de condiciones comparativas, como la no convencionalidad de estas prácticas, hace que sean denominadas amenazas asimétricas, conflictos de naturaleza no militar o conflictos no convencionales.

Tanto la doctrina como la práctica expresada en reuniones internacionales relativas al tema de la seguridad, concuerdan en que para involucrar una amenaza a la seguridad deben conjugarse dos elementos de modo copulativo: La *intención* de perjudicar al Estado, y la *capacidad* de afectar al Estado, es decir, la intención no es suficiente por sí sola para constituir una amenaza pues debe ir acompañada de un poder.

El tráfico ilícito de drogas puede ser definido como aquella actividad ilícita que promueve, favorece o facilita el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, mediante actos de fabricación, comercialización o tráfico de estas sustancias<sup>1</sup>.

El tráfico ilícito de drogas se transforma en una amenaza a la seguridad nacional y global de los Estados, por cuanto concurren en este fenómeno dos elementos que la configuran: por un lado, la voluntad de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, en causar daño a los Estados para facilitar sus actividades ilícitas, y por otro, la enorme disponibilidad de recursos materiales y humanos con que cuentan estos grupos delictivos.

Al respecto, la Organización de Naciones Unidas sostiene que aproximadamente al año se lavan 200 mil millones de dólares en el sistema financiero global<sup>2</sup>, estimándose que el comercio ilícito de las drogas implica cerca de 500 mil millones de dólares anuales, es decir, casi el 8% del comercio mundial.

La dimensión del tráfico ilícito de drogas se manifiesta como amenaza en diversos aspectos concretos que dicen relación con lo social (alteraciones a la salud, incremento de la violencia y la inseguridad, valoración de una cultura antinormativa y delitos conexos), lo político (corrupción, vulnerabilidad de la soberanía estatal y contravenciones de los derechos humanos), lo económico (desalienta la inversión y fomenta la narco-economía), ambiental (desforestación, erosión y desertificación del suelo, contaminación y pérdida de la diversidad biológica) y la conexión con otras amenazas asimétricas como la trata de personas, el blanqueo de capitales, entre otros.

Ahora bien, la realidad criminológica del tráfico ilícito de drogas muestra que en su desarrollo interviene un conjunto de personas que satisfacen las diversas labores necesarias para concertarlo. Al tratarse de una actividad comercial, no obstante ilícita, se requieren materias primas, procesos de elaboración y refinación, almacenamiento, transporte, distribución y venta, estando todas estas operaciones mercantiles penalizadas por tratarse de sustancias prohibidas.

---

1 RUDA, Juan J. y NOVAK, Fabián. El tráfico ilícito de drogas en el Perú: una aproximación internacional. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico*. Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.

2 *Ibidem*, p. 8.

En esta actividad interactúan personas provenientes de diversos estratos sociales, según sea la tarea a cumplir, ya que, muchas veces cada operación corresponde a un cierto grupo y no a otro.

Finalmente, siempre desde la mirada criminológica, interesa destacar que no todas las personas tienen la capacidad económica requerida para poder ocupar ciertos cargos en la organización criminal y que el negocio del tráfico ilícito de drogas, por tratarse de una actividad comercial, ilícita en todo caso, es posible de emprenderse a pequeña o a gran escala, por lo que las drogas podrán ser objeto de exportación e importación.

Los sistemas de distribución varían de acuerdo con la droga, debido principalmente a que la producción se ha concentrado dentro de una región geográfica específica, por lo cual el procesamiento y la distribución de cocaína están bajo el control de organizaciones centralizadas, por ejemplo las de Cali y Medellín en Colombia. Por su parte la marihuana, debido a sus extensos y móviles lugares de producción, se ha distribuido a través de varios canales y organizaciones.

Las rutas de tráfico y distribución son extremadamente flexibles por cuanto las organizaciones criminales están constantemente cambiando de vías de un país a otro o de un medio de transporte a otro.

A modo de ejemplo: Las rutas establecidas en el presente artículo, son producto del análisis realizado por el Departamento Drogas O.S.7 de Carabineros de Chile, mediante un exhaustivo procesamiento de información y coordinación de antecedentes proporcionados por organismos congéneres, dando como resultado las siguientes rutas internacionales:

### ***La Ruta Norte o Septentrional***

Parte desde América del Sur y llega a Europa a través del Caribe. Aproximadamente el 40% de la cocaína introducida en Europa pasa por el Caribe. Se transporta directamente por mar o aire a las islas del Caribe, pero también puede transportarse por tierra a la costa caribeña de América del Sur.

### ***La Ruta Central***

Se extiende desde las costas atlánticas de América del Sur, hasta la Península Ibérica, con posible tránsito en Cabo Verde, las Azores, Madeira o las islas Canarias.

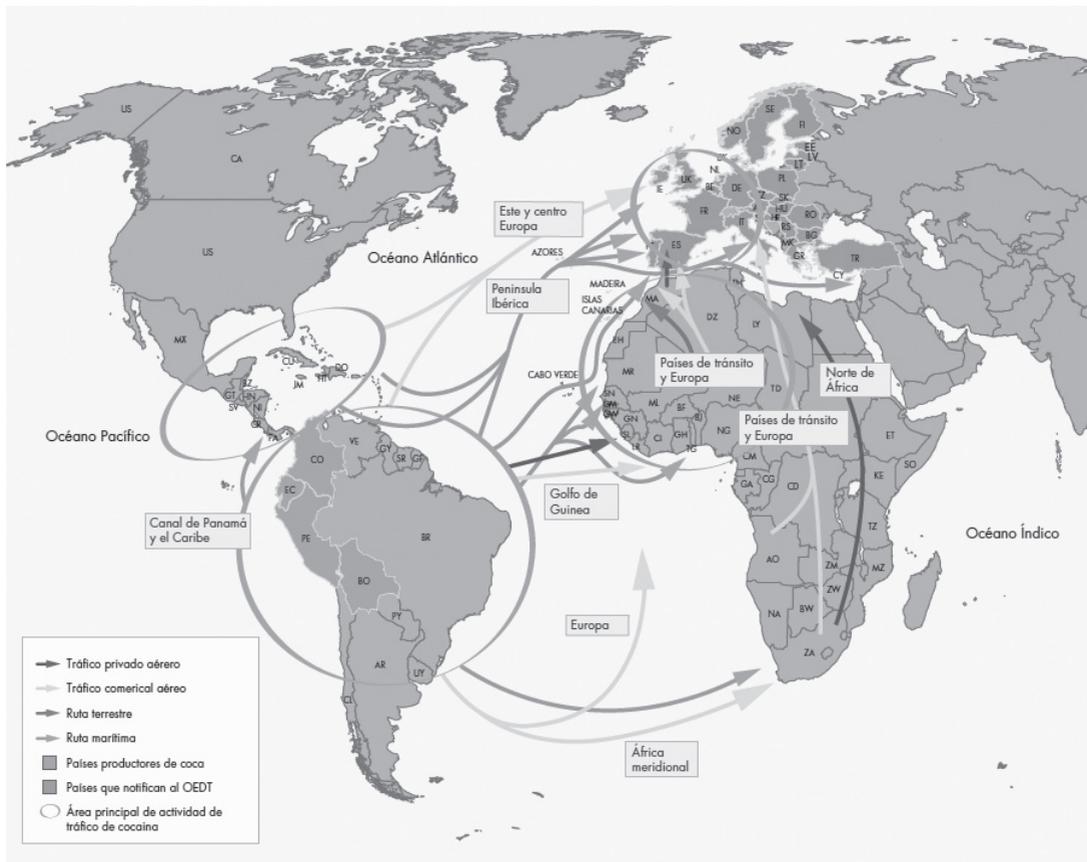
El tráfico es realizado frecuentemente por mar, utilizando grandes buques en los que se carga la cocaína en América del Sur y de cuyo suministro suelen encargarse las denominadas “lanchas rápidas”. En la ruta central también se utilizan los correos que se desplazan por vía aérea.

### **La Ruta Africana u Occidental**

Utilizada con mayor frecuencia como zona de tránsito de grandes cantidades de cocaína. Se proyecta desde América del Sur y se extienden a lo largo del Golfo de Guinea y la costa de Cabo Verde. Utilizados como región para transportar y almacenar cocaína con destino a la Unión Europea.

#### **Imagen N° 1**

Principales Flujos del Tráfico de Cocaína hacia Europa desde Sudamérica, Centroamérica y África



Fuente: Departamento drogas O.S.7 de Carabineros de Chile.

### **III. Aspectos referidos a la producción**

El Informe Mundial sobre las Drogas 2010, elaborado por la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, plantea un análisis general respecto del mercado de las drogas, focalizando las siguientes dimensiones de análisis como eje central de la problemática social: producción, incautación y consumo. Lo anterior, detallando el riesgo que la producción y el tráfico ilícito de drogas vierte tanto para la salud como para la seguridad del mundo entero.

Si bien el mercado de la cocaína se ha contraído en América del Norte (alrededor del 40% del mercado mundial), sigue aumentando en Europa (el 30%). En el Cono Sur apenas se registra del 10% al 20%. La región de América Central y el Caribe sigue siendo una ruta de tráfico importante de drogas ilícitas procedentes de América del Sur con destino a América del Norte y Europa. Colombia sigue siendo el principal país de origen de la cocaína destinada a Europa, y el Perú viene adquiriendo cada vez más importancia.

En los últimos años ha aumentado considerablemente la utilización de embarcaciones semisumergibles para el contrabando de drogas, así como también la capacidad de transporte de estas. En 2008 y 2009 las autoridades incautaron 34 de esas embarcaciones. Un submarino incautado en el Ecuador en julio de 2010 era capaz de transportar 14 toneladas de drogas. También hay indicios del aumento del tráfico de cocaína a través de África en aviones de carga de grandes dimensiones.

En 2008 se destruyeron alrededor de 10.000 laboratorios de elaboración de cocaína en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y el Perú.

Nuestro país históricamente ha enfrentado el problema de las drogas ilícitas con una mirada enmarcada en la salud pública, la equidad social y el respeto a la legislación vigente, siendo los ejes principales de este enfoque la prevención, la rehabilitación, la reinserción social, el control del ingreso, el tránsito y el tráfico de drogas, la actualización de la legislación, el fortalecimiento institucional y la cooperación internacional.

Dentro de este marco, nuestro país ha propugnado la reducción de su consumo por medio de la focalización del control de puntos críticos y organizaciones criminales, la disminución de la producción local por medio de la detección y erradicación de los cultivos ilícitos y la desarticulación de las redes de traficantes,

objetivos que han sido abordados con el respaldo de convenios de cooperación internacional, regional y mundial, dentro del respeto a la soberanía nacional, las legislaciones internas y los acuerdos internacionales.

Por tanto la Autoridad Gubernamental, a través de su Plan “Chile Seguro”, ha definido la creación de un Centro Estratégico de Análisis del Delito que tiene por objetivos:

- Prevenir: promueve factores de protección, prevención social, focalizándose prioritariamente en poblaciones vulnerables.
- Proteger: la prevención situacional permite la reducción de delitos específicos, aumenta el riesgo para el delincuente al ser observado o con el aumento de la presencia policial.
- Sancionar: aumenta la probabilidad de quienes cometen delitos ser detectados y sancionados, potenciando el efecto disuasivo de las penas.
- Apoyar: enfatiza el daño que ocasiona la delincuencia y las consecuencias de la victimización.
- Rehabilitar: pretende reducir la reincidencia y la carrera delictiva instalando en las diversas etapas del proceso penal la oferta programática.

Esto último se concreta mediante un diagnóstico general que establece como factores esenciales la vecindad de nuestro país con los mayores productores de cocaína del mundo (lo cual determina distintos niveles de vulnerabilidad terrestre, marítima y aérea), el asentamiento del tráfico de drogas en determinados barrios metropolitanos (con la consecuente disputa territorial por el monopolio de la oferta), la calidad de productos de precursores químicos de nuestro país y la existencia de delitos conexos, como por ejemplo, el robo de vehículos con destino al extranjero para ser intercambiados por droga.

La situación pretende ser enfrentada a través, de la implementación de una Estrategia de Control del Tráfico de Drogas, que abordará los siguientes elementos de diagnóstico:

- Potenciar la fiscalización del ingreso de drogas.
- Incrementar incautación de activos.
- Optimizar intercambio de información.
- Incorporar nuevas metas e indicadores.
- Mejorar la coordinación y supervisión.
- Aumentar el nivel de denuncias.

En concreto, nuestro país –por medio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública– propone enfrentar el tráfico de drogas mediante acciones que implican dificultar el ingreso de estas sustancias ilícitas, reforzando el control y vigilancia en lugares y puntos de ingreso al territorio; incentivar el desarrollo de investigaciones que sean eficaces en términos de desbaratar organizaciones criminales destinadas a la importación y distribución de drogas dentro del país, modificando el sistema de indicadores de gestión de las policías en orden a la incorporación de variables ligadas a la desarticulación de organizaciones criminales y a la incautación de activos asociados a operativos de lavado de dinero, como también con la cantidad de droga incautada; acabar con los barrios afectados por la delincuencia asociada a la droga y a su consumo, aumentando el control de los puntos de tráfico de drogas en menor escala; implementar estrategias para abordar situaciones o delitos conexos, como por ejemplo, la exportación de precursores químicos y la salida de autos robados a países fronterizos; crear el Centro de Fusión de Informativa Investigativa Delictual, cuya misión será coordinar el acceso a antecedentes existentes de todos los organismos especializados contra el tráfico de drogas, entregando información oportuna, de calidad y con mayores niveles de éxito en las investigaciones desarrolladas.

#### **IV. Estrategia de Carabineros de Chile**

Nuestro país suscribió el año 1998 en Naciones Unidas, durante el Vigésimo Periodo extraordinario de la Asamblea General, un acuerdo para enfrentar el fenómeno de las drogas desde el ámbito nacional, regional y mundial, mediante la aplicación de políticas estables, coherentes, transparentes y equilibradas en lo que se refiere a la producción, el tráfico y consumo de drogas ilícitas. Estas políticas deben asegurar, simultáneamente, el pleno respeto a la soberanía nacional de cada Estado, a las respectivas legislaciones internas y al conjunto de los compromisos internacionales sobre estas materias.

Chile comparativamente con otros países de la región posee una economía sana, con inflación controlada, gasto fiscal equilibrado con los ingresos, y eficiencia en la recaudación tributaria. Chile goza de reconocimiento internacional por el manejo de su economía, sus bajos niveles de corrupción y de riesgo en materia de inversiones. Todo ello se ha traducido en un crecimiento sostenido aunque moderado. El país se moderniza y se incorpora al mundo globalizado como opción para un mayor y mejor desarrollo.

La sociedad chilena no está exenta de los problemas que afectan a otros países, como el tráfico y el consumo de drogas. Cotidianamente la ciudadanía es

impactada por hechos vinculados a las drogas, a lo anterior se suma la percepción ya instalada en la opinión pública que la droga se ha convertido en un problema grave y una amenaza constante que la afecta en su ámbito más cercano.

En este aspecto resulta vital la reducción de la oferta, lo que implica impedir la distribución de drogas al interior del país y evitar la utilización de nuestro territorio nacional como ruta de tránsito, por lo que el compromiso de Chile como nación soberana es prevenir y controlar la circulación de drogas ilícitas por el territorio nacional.

Lo señalado precedentemente obliga a desplegar todas las acciones necesarias para impedir su ingreso y distribución en la población; en el terreno práctico lo que se pretende es impedir que ingrese a circular en nuestro país parte de la droga que ingresa en tránsito, ya sea porque se entrega como forma de pago o directamente con la perspectiva de ir creando nuevos nichos de mercado, especialmente si se trata de sustancias o productos nuevos.

Para el logro de los objetivos ya señalados es indispensable reforzar el control y la vigilancia en los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos del país, desarrollando acciones que permitan cubrir debidamente los pasos no habilitados, poniendo especial atención en la coordinación entre los diversos órganos de control, a los cuales les corresponde ejercer jurisdicción en sus respectivas áreas de responsabilidad.

La búsqueda de nuevas rutas y el modus operandi de los narcotraficantes constituye un desafío permanente en la actualidad y dado el fortalecimiento en el control de las rutas terrestres, genera la necesidad de intensificar el análisis del tráfico, promoviendo la implementación de nuevas tecnologías para la detección de drogas y sus nuevas formas de ocultamiento, capacitando en forma permanente a las unidades especializadas de los órganos de control.

En consecuencia, es necesario que la respuesta de la comunidad ante este flagelo sea enérgica y decidida, utilizando todos los instrumentos, tales como la prevención y tratamiento, manteniendo un equilibrio focalizado de las fuerzas a fin de reducir la oferta y la demanda en un mercado clandestino cada vez más creciente.

### ***Plan Vigía Frontera***

Para el cumplimiento de los fines institucionales se ha diseñado un Sistema Integral de Vigilancia de Frontera, denominado "PLAN VIGÍA FRONTERA",

el cual consiste básicamente en la activación de una serie de dispositivos, tanto terrestres como aéreos, que operarán dentro de un área de operaciones que incluye las primeras dos regiones del territorio nacional. Este plan está diseñado para complementar la red de Unidades y Destacamentos fronterizos de Carabineros ya existentes, con personal especializado y recursos asignados al Departamento Drogas O.S.7, utilizando tecnología de última generación para cubrir principalmente gran parte de las zonas denominadas como críticas ante el ingreso de traficantes y drogas por nuestra frontera, teniendo como principales objetivos:

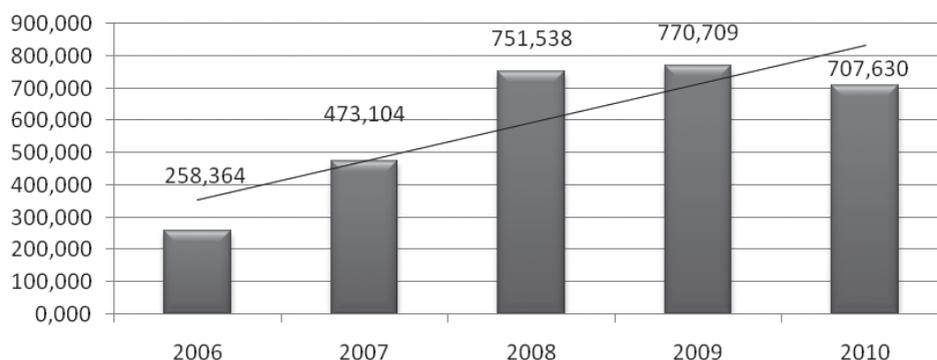
- Disminuir el ingreso de droga al territorio nacional, proveniente principalmente de países limítrofes, siendo estos productores de drogas, especialmente aquella que ingresa por pasos fronterizos no habilitados.
- Incrementar las incautaciones de drogas y estupefacientes ilegales, previniendo y neutralizando que estas sustancias lleguen a los centros de consumo nacional.
- Evitar que el territorio nacional sea utilizado como ruta de tránsito de sustancia estupefacientes ilegales, para otros mercados del mundo.
- Incrementar la cantidad de detenidos sorprendidos en contravención a la ley de drogas y a la vez incautar el producto ilícito.
- Controlar la salida del territorio nacional de las sustancias químicas empleadas como precursores para la elaboración de drogas en países productores de sustancias estupefacientes ilegales.
- Incrementar los índices de control y fiscalización en todo el Límite Político Internacional entre la I y la III Región, especialmente en la frontera en común con Perú y Bolivia, evitando todo tipo de contrabando desde y hacia esos países.

Concordante con lo señalado en el inciso precedente, es dable hacer presente que específicamente la XV, I y II Región limitan con países que son productores de drogas, situación que hacen altamente vulnerable la frontera común, lo que se ve agravado por las condiciones topográficas de la geografía, con extensas distancias sin centros poblados y urbanos, todo lo cual dificulta un control policial eficaz y permanente, especialmente respecto de los pasos fronterizos no habilitados. Esta permeabilidad implica un riesgo potencial de graves ilícitos, como el tráfico de drogas, contrabando y el ingreso ilegal de personas al país.

## Resultados Estadísticos

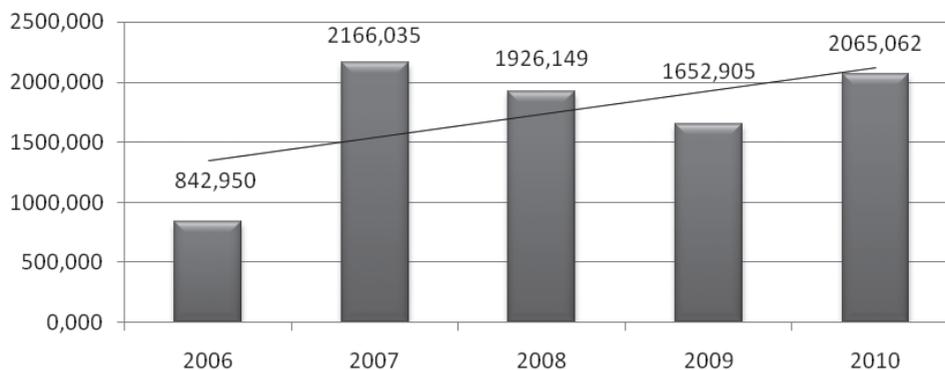
### Labor Zona Plan Vigía años 2006 - 2010

#### Clorhidrato de Cocaína (kg)



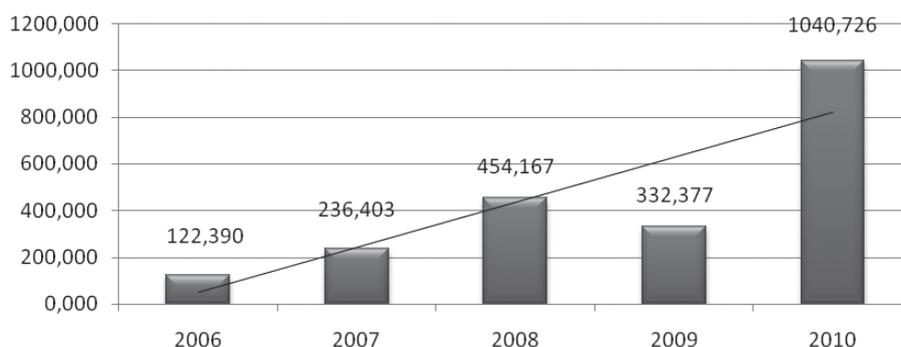
La gráfica representa los decomisos de clorhidrato de cocaína, respecto la zona norte, estableciéndose una tendencia al aumento de los resultados en cuanto a los decomisos de la droga en cuestión, manteniéndose los tres últimos años por sobre los 700 kilos.

#### Pasta Base de Cocaína (kg)



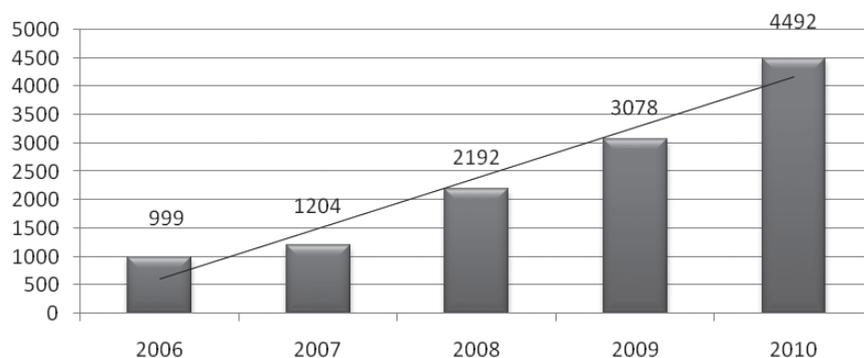
La gráfica muestra los decomisos de pasta base de cocaína, apreciándose una tendencia al aumento, sobre todo en relación al año 2006, que no supera los 900 kilos a diferencia de los años presentados.

### Marihuana Elaborada (kg)

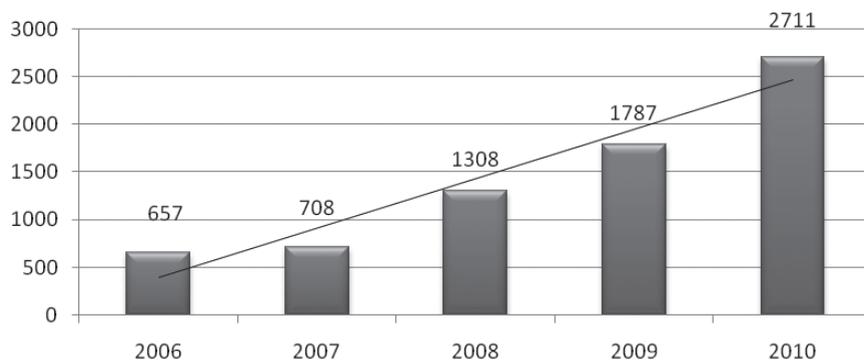


En la gráfica es posible apreciar el aumento sostenido de los decomisos de marihuana elaborada en las regiones comprometidas en el “Plan Vigía”, el que en el año 2010, supera una tonelada.

### Infractores



### Intervenciones



Tanto infractores como intervenciones por infracción a la Ley N° 20.000, muestran sostenidos aumentos, hechos claramente apreciables para las cantidades correspondientes al año 2010.

**Cantidad de aprehendidos por nacionalidad extranjera, según años**

Nacionalidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011 al 30-05	Total general
Total general	283	357	456	620	564	179	2.459
BOLIVIANA	134	187	200	248	191	36	996
PERUANA	100	126	151	201	173	63	814
COLOMBIANA	8	6	51	75	80	31	251
ARGENTINA	20	22	24	50	69	23	208
OTRAS AMERICANA		2		10	22	9	43
BRASILEÑA	10	5	6	4	1	4	30
URUGUAYA	2	2	2	5	4	1	16
ESPAÑOLA	1		2	7		1	11
ECUATORIANA	1	1	5	2			9
EUROPEA	1		1	2	4	2	10
PARAGUAYA		1	2	2	2		7
ASIÁTICA		1		2	5	1	9
AFRICANA				1	6	1	8
OCEÁNICA				3	3	1	7
ALEMANA	1	1					2
ISRAELITA	2			2			4
SUIZA			3			1	4
ESTADOUNIDENSE			1			3	4
FRANCESA					2		2
MEXICANA			2		1		3
BRITÁNICA			2				2
PORTUGUESA			1	1			2
RUSA	1			1			2
ZAIREÑA		2					2
ECUATORIANA					1	1	2
ITALIANA				1		1	2

**Cantidad de aprehendidos por nacionalidad extranjera, según años (continuación)**

Nacionalidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011 al 30-05	Total general
CANADIENSE			1				1
COSTARRICENSE			1				1
CUBANA	1						1
FILIPINA				1			1
FINLANDESA		1					1
GRIEGA				1			1
LITUANA			1				1
MARROQUÍ				1			1
VENEZOLANA	1						1

Fuente: Depto. Drogas OS7 de Carabineros de Chile.

La gráfica anterior nos permite apreciar la superioridad de detenciones respecto a ciudadanos de origen boliviano, peruanos, colombianos y argentinos, versus el resto de otros ciudadanos, pero que evidentemente registran menores cantidades.

**V. Conclusión**

Carabineros de Chile, en materia de enfrentamiento del tráfico de drogas, ha ejecutado durante los últimos años estrategias y tácticas de control que han permitido obtener resultados sistemáticos, específicamente en lo que respecta a incautaciones y descubrimiento de diferentes métodos de tráfico que constantemente están siendo perfeccionados, para enfrentar los nuevos desafíos que se presentan a los lineamientos que están asociados a resultados objetivos y tangibles, que buscan disminuir no solo el tráfico de drogas sino que otros delitos conexos, favoreciendo consecuentemente la seguridad pública interior del país.

**Bibliografía**

DOUGLAS, M. (1985) Risk acceptability according to the social sciences, Russell Sage Foundation, New York.

FARRÁS, J.; BOSCH, J. y TORRENTE, D. (2001), La Construcción Social de la Seguridad; en [www.ub.es/div2/recerca/documents/indxcolsoc2001.htm](http://www.ub.es/div2/recerca/documents/indxcolsoc2001.htm).

- GARCÍA, J. (2004) Factores de riesgo y protección de la conducta antisocial en adolescentes, en *Revista de Psiquiatría, Facultad de Medicina Barna*; 31 (1):21-37, Burgos.
- GARCÍA, V. (2000) Gestión de Riesgos de Desastres, en [www.ensolared.org.pe/mexico/ii-base.htm](http://www.ensolared.org.pe/mexico/ii-base.htm).
- GIDDENS, A. (1990) *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial, Madrid.
- GIDDENS, A. (1994) *Las consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid.
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ C. & BAPTISTA P. (1998) *Metodología de la Investigación*, McGraw-Hill, México.
- LUHMANN, N. (1992) *Beobachtungen der Moderne*, Opladen, Westdeutscher.
- MEDINA, G. (1997) Enfoque de Riesgo y Comportamiento de Riesgo, en [www.sexualidadjoven.cl/estudios/est\\_Medina\\_AdolescenciaYSaludEnMexico.htm](http://www.sexualidadjoven.cl/estudios/est_Medina_AdolescenciaYSaludEnMexico.htm).
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE. Chile Seguro. Plan de Seguridad Pública 2010-2014. Gobierno de Chile. Santiago de Chile. 2010.
- QUADRO, J. & BOTTO, R. (1998) *Narcotráfico, El Conflicto*, Buenos Aires.
- RUDA, Juan J. y NOVAK, Fabián. El tráfico ilícito de drogas en el Perú: una aproximación internacional. *Serie Amenazas a la Seguridad: El Narcotráfico*. Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008.





# **2ª EXPOSICIÓN**

## **SITUACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN CHILE**



---

## **SITUACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN CHILE, VINCULACIONES EXTERNAS Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD INTERIOR DE NUESTRO PAÍS**

JUAN ASTORGA LAMAS\*

### **I. Presentación**

En primer término quisiera agradecer la invitación efectuada a la Institución por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para participar en este seminario, que reúne a importantes representantes de organismos e instituciones del sector público y privado, vinculados directa e indirectamente a la seguridad de nuestro país. Son instancias como estas las que contribuyen, por una parte, a fomentar el conocimiento de las diferentes manifestaciones que adopta este flagelo social y, por otra, refuerzan los necesarios vínculos de cooperación entre las policías e instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y de mantener el orden interno.

### **II. Crimen organizado en Chile**

En primer lugar, para entender esta materia, se debe considerar que nuestra legislación no estipula en su normativa jurídica al “Crimen Organizado” como un delito específico. Sin embargo, el artículo 292 del Código Penal nos entrega el concepto más cercano, que corresponde al de asociación ilícita indicándola como: “toda asociación formada con el objeto de atentar contra el orden social, contra las buenas costumbres, contra las personas o las propiedades y que tal acción importa un delito solo por el hecho de organizarse”, incluyendo en los artículos posteriores ciertas características de estructura jerárquica y definición de roles.

---

\* Graduado en Investigación Criminalística en la Academia Superior de Estudios Policiales. Diplomado de Alta Dirección y Gestión, Universidad Alberto Hurtado. Ha representado a Chile ante Naciones Unidas en la segunda reunión de grupos de trabajos interinos sobre tráfico de personas, realizado en Viena, Austria. Participa en la conferencia de las Partes en la Convención de Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional, donde interviene como representante del Estado de Chile y Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC). Ha realizado, entre otros, los siguientes cursos: Curso para combatir el terrorismo impartido por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, en Santiago-Chile; Curso de secuestro y extorsiones, impartido por la Jefatura Unidad de Drogas y Crimen Organizado, Subdepartamento Delitos de Secuestro, del Cuerpo Nacional de Policía Española; Curso de actualización en técnicas investigativas de crimen organizado y delitos especiales, dictado por la Jefatura Nacional contra el Crimen Organizado. Actualmente se desempeña como Jefe Nacional contra el Crimen Organizado de la Policía de Investigaciones de Chile.

Sin embargo, la definición del concepto “delincuencia organizada” se encuentra dado por la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL, haciendo referencia a “Cualquier asociación o grupo de personas que se dediquen a una actividad ilícita continuada y cuyo objeto sea obtener beneficios haciendo caso omiso de la existencia de fronteras nacionales”.

Por otra parte, en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, realizada en la ciudad de Palermo, Italia, el año 2000, se adoptó una definición pragmática de lo que es un grupo criminal organizado, definiendo al grupo delictivo organizado como: “*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 Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”. Nuestro país promulgó y aprobó el documento derivado de esta Convención, entendiéndolo en este sentido como integrante de nuestra legislación nacional.

Con lo anterior podremos referirnos a los antecedentes derivados de las diferentes investigaciones realizadas por personal de la Policía de Investigaciones de Chile, en las cuales se han observado aspectos relevantes que dicen relación con la situación actual de las distintas manifestaciones del crimen organizado en el país.

Para comenzar cabe hacer presente que, según la experiencia de nuestra institución, en nuestro país aún no se han asentado importantes organizaciones criminales dedicadas a la comisión de delitos graves, esto tomando como referencia las diversas y bien estructuradas organizaciones criminales conocidas por su desarrollo en otros países.

### **III. Descripción de las principales manifestaciones del crimen organizado en Chile y su impacto en la seguridad interior de nuestro país**

#### ***Tráfico ilícito de drogas***

En base a los antecedentes que se derivan del análisis de información obtenida de la ejecución de numerosas investigaciones policiales relacionadas con este delito, podemos señalar que la principal manifestación del desarrollo de actividad criminal organizada en nuestro país es el tráfico ilícito de drogas, y por tal motivo se han desplegado importantes esfuerzos para lograr impedir

que este tipo de organizaciones, se asienten libremente en nuestro territorio nacional.

La experiencia señala que las organizaciones criminales se han dedicado a la internación de clorhidrato y pasta base de cocaína desde países productores de hoja de coca como Perú y Bolivia, vulnerando los controles fronterizos de nuestro país, utilizando diferentes métodos de ocultamiento o simplemente traspasando las fronteras nacionales a través de los diversos pasos no habilitados derivados de nuestra morfología territorial.

La zona norte de nuestro país es el lugar por donde principalmente se internan los productos derivados de la coca, debido a que las características geográficas del lugar, con amplios y deshabitados desiertos, la convierten en un punto altamente vulnerable. Luego de lograr el ingreso del estimulante, los traficantes de drogas buscan un lugar seguro en donde acopiar la sustancia ilícita, para ello preparan inmuebles conocidos como casas de seguridad o “caletas” en donde el producto es mantenido a la espera de su posterior transporte hacia la zona central del país, teniendo como objetivo lograr introducir esta sustancia a Santiago o lugares aledaños, para finalmente proceder desde ese lugar a su comercialización.

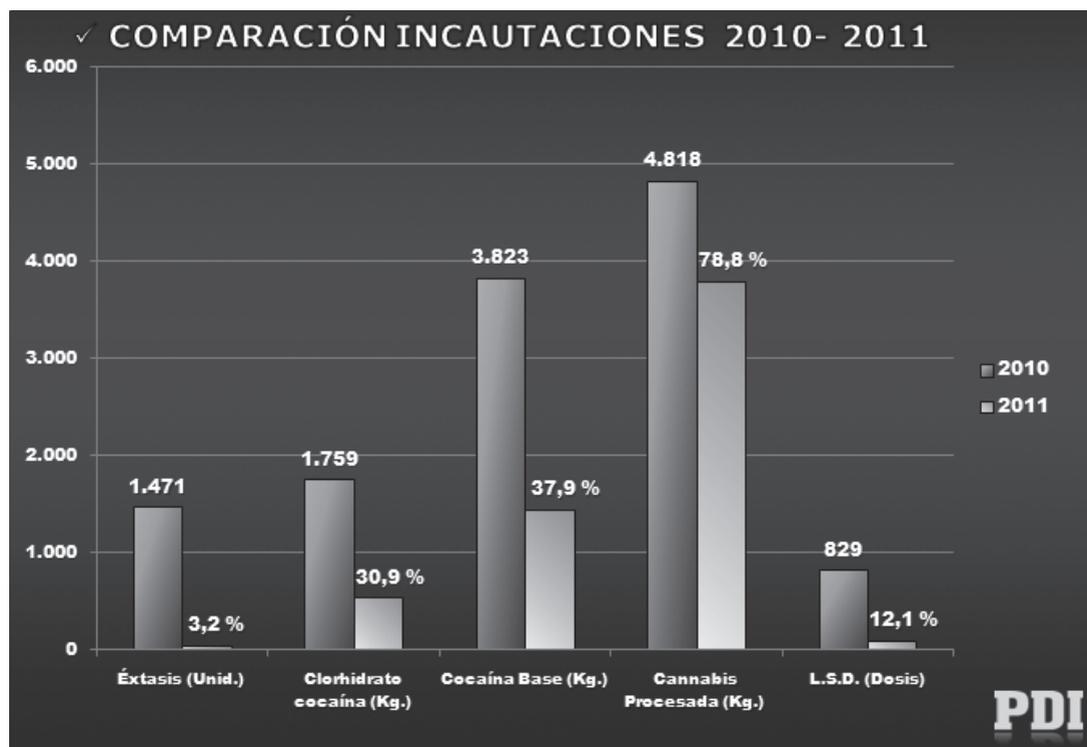
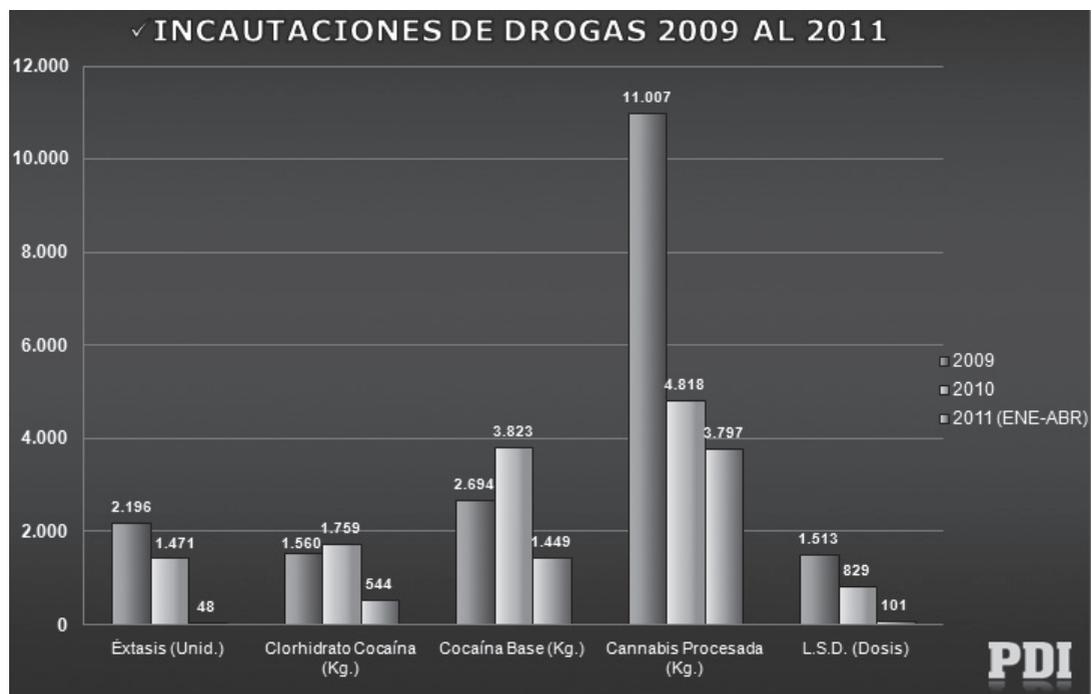
En relación a otros tipos de droga, nuestro personal ha logrado detectar cargamentos de cannabis o marihuana prensada paraguaya, que han sido ingresados por el norte y centro de nuestro país, utilizando métodos de ocultamiento en vehículos livianos o camiones especialmente adaptados para realizar el traslado de este tipo de droga, procurando no ser detectados por el personal policial en los controles establecidos. Por otra parte, desde el año 2008 a la fecha, han sido detectadas en la Región Metropolitana diversas bandas criminales dedicadas al comercio ilícito de la droga denominada LSD (dietilamida del ácido lisérgico), droga semisintética que para ser comercializada es dosificada en papel absorbente o papel secante, los que se encuentran divididos en pequeños cuadrados decorados emulando a una estampilla, constituyendo cada uno una dosis.

Asimismo, se ha incrementado la detección de bandas y organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de grageas de MDMA o éxtasis. En las investigaciones realizadas se han visto involucrados sujetos de diferentes nacionalidades que se han concertado con grupos de chilenos para llevar a cabo la internación de esta droga al territorio nacional y, posteriormente, proceder a su distribución y venta utilizando el amparo de las llamadas “fiestas tecno” o “fiestas electrónicas”.

Tomando en consideración las vulnerabilidades estratégicas, también se ha observado que por sus características nuestro país es considerado por muchos como un atractivo “puente” para realizar traslados de droga hacia lugares específicos. Es así como se han detectado integrantes de asociaciones criminales que utilizando variados métodos de ocultamiento, han buscado utilizar a nuestro país como puerto de enlace aéreo, en el traslado de estupefacientes hacia España y otros países del viejo continente, en lo que sin duda se considera uno de los negocios ilícitos de más alta retribución de ganancias, junto con el tráfico de armas y la trata de personas. Como ejemplo de esto, les puedo señalar una operación desarrollada en septiembre del año 2009, donde se logró desbaratar una organización criminal, compuesta por nueve personas, cuatro de ellos bolivianos y un italiano, quienes adquirirían la cocaína desde Bolivia, trasladando y acopiándola en Chile para posteriormente enviarla hacia Europa, logrando identificar a los partícipes de la organización, estableciendo a su vez roles claramente definidos, entre los que destacaba el ciudadano italiano que viajó desde Europa especialmente para efectuar el negocio ilícito, siendo además el encargado de verificar la calidad de la droga y concretar el envío a su país por intermedio de un contacto al interior de una empresa dedicada al transporte internacional de cargas y encomiendas.

Otro hecho que demuestra que Chile es utilizado como puente para el tráfico de drogas a escala internacional se verificó en abril del año pasado cuando en el puerto de Riga, Letonia, las autoridades hallaron 200 kilos de cocaína de alta pureza ocultos en maderas, los que eran trasladados en un barco chileno que tenía como destino final la Federación Rusa. Dicha nave, de acuerdo a la ruta realizada, zarpó en Arica donde fue cargado con productos bolivianos, posteriormente hizo escala en Coronel, VIII Región, donde fue cargado con madera, para luego seguir rumbo a Ecuador, pasando por el Canal de Panamá, atracando en Holanda, hasta finalmente llegar al puerto de Letonia, lugar en que fue controlado.

Estadísticamente, la Policía de Investigaciones de Chile, en el período comprendido entre los años 2009-2010 y parte del 2011, logró las siguientes incautaciones de droga:



La Policía de Investigaciones de Chile ha intensificado los esfuerzos para lograr coartar el desarrollo de estas actividades ilícitas, que en muchas ocasiones se encuentran vinculadas a otras actividades delictivas, como al porte y tenencia ilegales de armas, secuestros, lavado de activos o robos de vehículos, solo por nombrar algunos.

En cuanto a su impacto en la seguridad interior de nuestro país, el tráfico ilícito de drogas es una amenaza constante, por cuanto las organizaciones criminales dedicadas a este delito intentan vulnerar nuestras fronteras, buscando asentarse en el territorio nacional, logrando infiltrar en algunas ocasiones estamentos del Estado, tratando de corromper a sus integrantes para ejecutar con seguridad su accionar delictual, procurando mantener el control de sus actividades a través de redes de protección que incluyen la mantención de individuos armados capaces de ejecutar acciones violentas haciendo uso de armas con alto poder de fuego en contra de bandas rivales, de quienes intenten afectar su funcionamiento o simplemente de aquellos que se opongan a sus intereses. Asimismo, el tráfico ilícito de drogas provoca un grave daño social a las personas, especialmente a jóvenes y niños, quienes son utilizados por los narcotraficantes locales para realizar labores de distribución y ventas de drogas, a quienes además utilizan como “soldados” para brindarles seguridad y protección, frente al accionar policial como al de bandas rivales. Por otra parte, afecta directamente la economía, ya que inhibe la inversión tanto a nivel nacional como internacional, aumentando el temor en la creación de nuevas empresas y, por ende, el desarrollo económico se verá limitado por esa atmósfera de violencia, corrupción y temor que trae consigo el narcotráfico.

### **Secuestro**

La retención forzada de personas constituye otra manifestación del crimen organizado y una práctica que en nuestro país ha estado ligada casi en su totalidad al ámbito del narcotráfico. Nuestra Constitución Política de la República resguarda el derecho a la libertad personal y sanciona a través del código penal al que “encerrare o detuviere a otro privándole de su libertad”. En nuestra experiencia, estas acciones tipificadas como secuestros se cometen por lo general con base a motivaciones económicas, políticas y de venganza. Esta última se presenta con mayor frecuencia ya que se produce principalmente por pugnas entre grupos dedicados al narcotráfico y busca coaccionar a los integrantes de las bandas rivales, pidiendo a cambio de la liberación de algún familiar rescates en dinero en efectivo, joyas, drogas o el cese de la actividad de tráfico en un lugar determinado. Actualmente, según los registros institucionales, se aprecia una

notable disminución de esta práctica delictual, lo que podría deberse a las altas penas aplicadas a los imputados que fueron detenidos y condenados por este hecho, como asimismo al trabajo profesional de las policías y también la publicidad en los medios de prensa nacionales, lo que ha provocado una mutación en la forma delictual que ha derivado en lo que se ha denominado “secuestro virtual”, en donde si bien se solicita el dinero a cambio de la persona, esta en ningún momento es privada de su libertad, por el contrario, los solicitantes solo se aseguran que durante un tiempo determinado la persona seleccionada como “supuesta víctima” se encuentre sin comunicación.

Según la información estadística, durante el período 2009-2010 se registraron los siguientes procedimientos relacionados al secuestro:

De las 15 concurrencias efectuadas en el año 2009, solo 5 de ellas se relacionaban efectivamente al delito de secuestro, por cuanto los demás correspondieron a hechos ficticios, ideados por las supuestas víctimas o situaciones que derivaban en otros hechos como presunta desgracia o abandono de hogar. Asimismo, en el año 2010, de los 18 procedimientos efectuados por el delito de secuestro, solo 7 de ellos se relacionaban verdaderamente al ilícito. De esta forma, se puede observar que del total de situaciones tipificadas como secuestro en comparación a aquellos catalogados como falsos, se encuentran igualados cada uno con el 36,4% de los casos, a diferencia de las situaciones que terminaron en otros hechos alcanzando el 27,2%. De acuerdo al análisis de los falsos secuestros detectados este año, dentro de los motivos más recurrentes que tienen las supuestas víctimas para idear estos hechos, principalmente se refieren a justificaciones para permanecer fuera de su hogar por un período prolongado de tiempo, ya sea por infidelidades o por problemas de drogadicción.

Por otra parte, con respecto a la cifra no denunciada de este ilícito, se estima que podría ser el doble de la cifra oficial, sin embargo estos hechos no se denunciarían a la policía por cuanto los afectados son narcotraficantes o delincuentes habituales que optan por tomar venganza por su cuenta.

En nuestro país, si bien la realidad del delito de secuestro es bastante inferior a las realidades que hoy viven algunos países latinoamericanos, no es menos cierto que ya hemos tenido la experiencia de organizaciones criminales que han operado en nuestro territorio. En relación con esto, haré referencia a un procedimiento policial realizado el año 2009 en el que se logró desbaratar una estructura criminal con características de organización, cuyo líder era un ex agente de la Policía Nacional de Perú –PNP–, quien se encontraba en situación ilegal en

nuestro país por haberse fugado desde Perú, luego de haber matado a un policía producto de un robo a una sucursal bancaria. Este sujeto operaba junto otros individuos que se dedicaban a secuestrar personas vinculadas al narcotráfico, a quienes exigían grandes sumas de dinero a cambio de obtener la libertad de sus familiares. Específicamente en este caso, luego de intensas negociaciones y habiendo pasado 48 horas secuestrada la víctima, se estableció el escondite de estos delincuentes, lugar en el que se efectuaron las detenciones logrando rescatar con vida al afectado, quien se encontraba maniatado y custodiado.

En cuanto al impacto en la seguridad interior del país, la presencia de este delito debe levantar las alertas de las autoridades, por cuanto se trata de una de las principales manifestaciones del crimen organizado a gran escala, dado que es empleado habitualmente por estructuras criminales que buscan obtener financiamiento para el tráfico de drogas, intimidar a sus adversarios en el mercado y amedrentar a sus persecutores, y que de acuerdo a lo acontecido en el ámbito regional, en los próximos años se estima la probabilidad en la ocurrencia de este delito en nuestro país, debido a la eventual migración de bandas criminales especializadas en este tipo de actividad ilícita, teniendo en consideración que se trata de organizaciones criminales que están siendo fuertemente reprimidas en sus países de origen y que buscan concentrar ramificaciones en países más estables social y económicamente.

### ***Contrabando***

En relación al contrabando como manifestación delictual presente en nuestro país, se han observado organizaciones criminales que contactan a ciudadanos residentes en la ciudad de Iquique, en donde se encuentra dispuesta una de las zonas exentas de derechos arancelarios o “Zona Franca”, para que a nombre de estas personas se adquieran vehículos con características todo terreno, los que posteriormente son transportados a la frontera para ser ingresados clandestinamente a países vecinos por pasos no habilitados.

En este sentido, el robo de vehículos de alta plusvalía comercial es una actividad apreciada por las organizaciones criminales, los que después son trasladados y vendidos en otros países, falsificando los papeles de internación, burlando de esta manera los controles aduaneros y policiales. Además, las bandas criminales dedicadas al contrabando de este tipo de vehículos muestran una interesante estructuración con redes de apoyo en diferentes localidades fronterizas. En diversas oportunidades se ha detectado que algunos vehículos, especialmente los que reúnen las características de “todo terreno”, son robados en el país

para posteriormente sacarlos por pasos fronterizos no habilitados, específicamente hacia Bolivia, para proceder a cambiarlos por cantidades de drogas que bordean los 3 kilogramos de cocaína por vehículo, especialmente con estructuras criminales bolivianas, las que una vez recibidos los vehículos se encargan de internar la droga al país como método de intercambio.

Otro tipo de contrabando asociado a organizaciones criminales que se ha presentado en nuestro país, es el de recursos hidrobiológicos escasos y de alto valor en los mercados asiáticos, principalmente referido al molusco denominado "loco", el que es extraído inescrupulosamente desde nuestras costas produciendo, además, un grave daño ecológico. La experiencia institucional habla de investigaciones desarrolladas en torno a este tipo de contrabando, en donde posterior a su extracción, el producto es transportado hacia empresas chilenas o peruanas, para ser procesados y exportados principalmente hacia el continente asiático.

Por otra parte, utilizando la infraestructura portuaria presente en nuestro país, el contrabando de cigarrillos también se encuentra presente como parte de los delitos desarrollados por grupos criminales. Dentro de los factores que impulsan el contrabando de cigarrillos, tenemos en primer lugar la alta carga tributaria que los afecta. Este mismo factor lo hace más atractivo para los contrabandistas, puesto que la evasión de dicho impuesto les produce mayores ganancias al vender el producto en el mercado interno; y un tercer factor es la sobreproducción de estos, en países cercanos como Paraguay y Brasil. El modus operandi comprende el ingreso de cigarrillos al territorio nacional en calidad de tránsito por tratarse de marcas no autorizadas en Chile, para luego reexpedir la mercadería a supuestos destinos en el extranjero por vía terrestre o marítima. Una vez que son destinados, y la vía se encuentra establecida, el producto es desviado hacia la capital o lugares cercanos, en donde es recepcionado, oculto y acopiado en bodegas, para posteriormente proceder a su comercialización clandestina, la que generalmente es realizada en el comercio ambulante o mercados persas de la capital.

Nuestro país, por sus condiciones geográficas y especialmente por su extenso litoral con terminales marítimos que requieren de un arduo trabajo de control y fiscalización, constituye un territorio altamente vulnerable para el contrabando. Esta manifestación delictual, independientemente del producto que involucre, afecta directamente el sistema económico del país, ya sea exportando o importando bienes de forma ilícita al territorio, los que posteriormente son incluidos en el mercado informal, para luego ser insertos en el sistema formal de mercado, produciendo millonarias pérdidas al país en materia de impuestos.

### ***Lavado de activos***

Respecto al delito de lavado de activos, nuestro país durante los últimos años ha modificado la legislación existente en esta materia, ampliando los delitos subyacentes que pueden dar origen al lavado de dinero agregando, además, una serie de tipificaciones delictuales que se relacionan con la criminalidad económica, en materias bancarias y de mercado de capitales.

En relación a esta manifestación, resulta de vital importancia detectar aquellos sectores de la actividad económica que presenten una mayor vulnerabilidad a este fenómeno y en los cuales existan indicios que se esté desarrollando intercambio de flujos de efectivo o inversiones que no son consistentes con las actividades productivas que supuestamente las han originado. Lo anterior, considerando la paulatina liberalización de actividades cambiarias en nuestro país, que ha generado una mayor permeabilidad de nuestra economía para la introducción de capitales de ilícita proveniencia.

En términos generales y según la experiencia particular de nuestra institución, el origen del dinero en el delito de lavado de activos proviene del tráfico de estupefacientes o de la comisión de otros ilícitos relacionados con el tráfico, como por ejemplo el desvío de precursores químicos. Se trata de organizaciones criminales en que la relación de parentesco, ya sea por consanguinidad o afinidad es el vínculo predominante. Se trata también de organizaciones con vínculos con otros grupos criminales que operan en el extranjero y, en algunos casos, el delito que origina los fondos ilícitos se produce fuera de Chile, pero los dineros son incorporados a la economía del país principalmente mediante la utilización de bancos de plaza o recurriendo al sistema cambiario informal como zona de tránsito hacia otros países.

Como ejemplo de esto podemos señalar el modus operandi respecto de la investigación denominada “Suspiro Europeo”, realizada en el año 2007, en donde se dejó al descubierto una organización criminal que realizaba internaciones de grandes sumas de dinero en efectivo a través de “correos humanos”. Las cantidades internadas oscilaban entre los 500 a 600 mil euros y eran realizadas por ciudadanos de diferentes nacionalidades en períodos de tiempo muy breves. Estas personas aparentaban trabajar para una casa de cambio, simulando obtener ganancias a través del cambio de divisas, situación extraña en un país en donde las casas de cambio venden solo un 10% de esa cantidad en forma mensual. Entre el año 2003 al 2007, esta organización logró internar aproximadamente 300 millones de euros a nuestro país.

El dinero recepcionado en Chile era transportado en efectivo hasta Estados Unidos y en una menor cantidad hasta Argentina, posteriormente desde Colombia se ordenaba realizar depósitos a través de otras casas de cambio del país en cuentas de empresas tecnológicas, entendiéndose de esta forma que el dinero se encontraba incluido en el sistema formal. El lavado de dinero en este caso se entiende realizado, habiendo sido utilizada la tipología del transporte físico de los fondos. Como resultado de esta investigación se congelaron cuentas en diversos países de nuestro continente, incautando más de tres millones quinientos mil dólares (US\$ 3.500.000).

Actualmente la Policía de Investigaciones de Chile mantiene en curso operaciones relacionadas al lavado de dinero, destacando entre ellas investigaciones en contra de un ciudadano de origen asiático y otro de Europa del este, quienes han registrado importantes movimientos de dinero a través de sus cuentas corrientes, a lo que se suma una serie de operaciones bancarias sospechosas.

Además, se mantiene otra investigación en desarrollo contra sujetos de nacionalidad colombiana, quienes se han instalado en nuestro país con diversas sociedades, de quienes existe la hipótesis de la comisión de lavado de activos de dineros provenientes del narcotráfico.

El lavado de activos constituye un problema criminal complejo con consecuencias devastadoras para la seguridad interior de nuestro país, por cuanto altera el sistema financiero y económico nacional, el que se ve afectado por la incorporación de capitales de origen ilícito provenientes de las actividades delictuales de las organizaciones criminales transnacionales, con el objeto de aparentar que dichos fondos provienen de una fuente legal, produciendo una inestabilidad en la economía del país. Además, este tipo de delitos aumenta el poderío económico de los delincuentes, quienes en muchas ocasiones los utilizan como elemento para corromper a funcionarios de organismos públicos.

### ***Cibercrimen***

En otra área, los avances experimentados por la ciencia y la tecnología en materia de informática han significado una verdadera revolución en una variada gama de ámbitos de la vida cotidiana. El uso de redes y sistemas computacionales constituye en la actualidad una herramienta de uso común en el ámbito comercial, financiero y social. Debido a esto, las formas de obtención de dinero utilizando o vulnerando sistemas computacionales se han visto acrecentadas en el último tiempo.

Los antecedentes institucionales en esta área dan cuenta de organizaciones criminales con base en el continente europeo que mantienen actividades ilícitas en variadas formas, una de ellas, el tráfico de material pornográfico infantil utilizado por pederastas de diversas nacionalidades. Como ejemplo de esto, entre los años 2005 y 2009 se ejercieron acciones directas en contra de los participantes en este tipo de ilícitos en nuestro país, producto de coordinaciones que efectúa INTERPOL-Chile con sus símiles europeos, oportunidad en que se han recepcionado alertas que daban cuenta sobre la existencia de sitios en internet utilizados para intercambiar material pornográfico infantil. Los miembros de estas “comunidades” se comprometían a subir a la red fotografías, videos o audios originales e inéditos, a cambio de material pornográfico.

Este tipo de investigaciones ha continuado desarrollándose gracias a la coordinación permanente de diversas instituciones policiales y de justicia de muchos países. Es así como en el año 2009 se llevó a cabo la segunda parte de la operación “Carrusel”, que permitió la detención de personas en distintos países y en el nuestro, todas ellas vinculadas a la producción y distribución de material pornográfico infantil.

Apartados de estas afecciones psicológicas, se encuentran las organizaciones criminales de origen peruanas y colombianas dedicadas al “Pishing” o “Fishing”, que es una nueva forma de estafa bancaria que se ha detectado en nuestro país, basada en el envío de mensajes electrónicos fraudulentos. La información se propaga en forma de correo electrónico no solicitado o “spam”, que pretende obtener información confidencial mediante la suplantación de las páginas de acceso a un servicio de banca electrónica, es decir, el mail contiene el link de una página que suplanta o reemplaza el portal original de una entidad, por medio de la cual se solicita a los clientes actualizar diferentes tipos de datos como claves de acceso a cuentas corrientes o tarjetas de crédito, estos datos al ser ingresados quedan a disposición del “ciberdelincuente”, quien posteriormente ingresa a la página Web original y, usando los datos recopilados, logra acceder libremente a las cuentas bancarias de las víctimas, desde donde transfiere el dinero.

En cuanto a la seguridad interna de nuestro país, el delito cibernético afecta tanto a entidades privadas como gubernamentales, extrayéndoles información de bases de datos privadas, alterando sus sistemas informáticos y en algunas ocasiones modificando sus portales en línea; como también afecta a particulares quienes son víctimas de fraudes por medio de correo electrónico no desea-

do. Generalmente al ser un delito transnacional, dificulta el proceso investigativo, puesto que el delincuente puede utilizar la red desde cualquier parte del planeta y causar sus efectos en un país totalmente distinto, lo que hace difícil su persecución investigativa, por cuanto las legislaciones son distintas en cada país, por lo que requiere la cooperación de diversos organismos, tanto nacionales como internacionales para su neutralización.

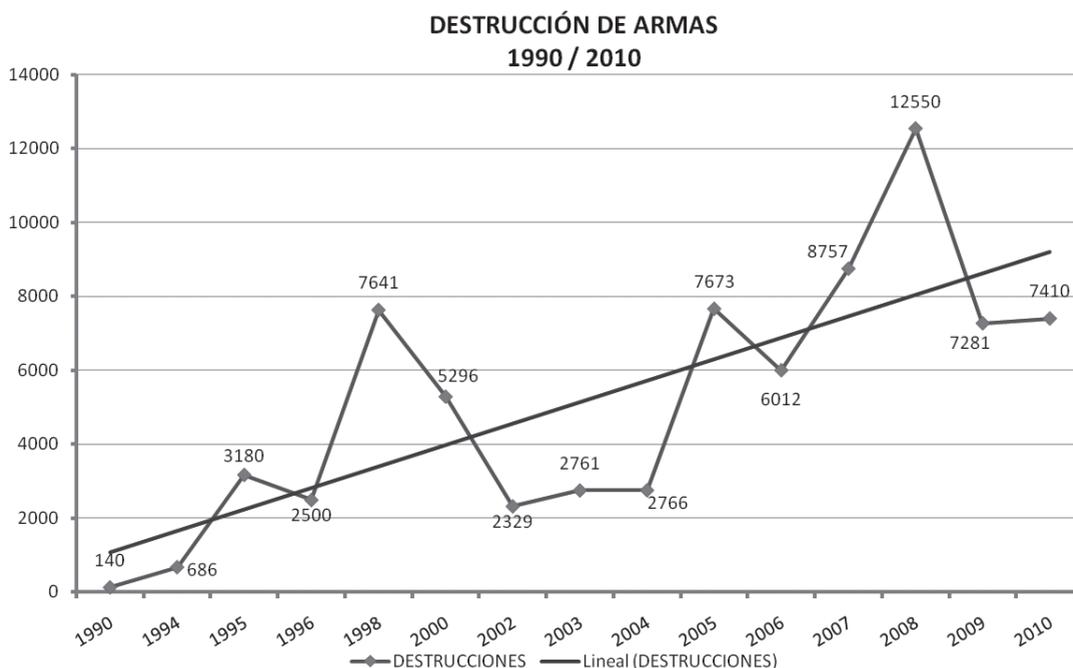
### ***Tráfico de armas***

Como habíamos dicho anteriormente, el tráfico de armas, junto al tráfico de drogas y trata de personas, es uno de los delitos más rentables en el mundo. La proliferación de armas pequeñas y ligeras a nivel mundial es considerado como un problema relevante, que se encuentra intrínsecamente vinculado a la sensación de inseguridad que afecta a toda nuestra sociedad, desmejorando la calidad de vida de aquellos ciudadanos que se sienten atemorizados por la posibilidad latente de convertirse en víctimas del flagelo de la delincuencia.

En nuestro país el tráfico de armas se encuentra ligado principalmente al movimiento de armas pequeñas y ligeras al interior del territorio nacional, sin contar con registros de tráfico internacional.

Este tránsito ilegal se vincula a la sustracción de armamento de puño o defensa y deportivo, principalmente desde lugares destinados a la habitación, para posteriormente ser transado en el mercado negro, en donde es adquirido por personas dedicadas a la comisión de diversos delitos violentos. En este contexto, posterior a la sustracción, los delincuentes buscan entre sus contactos a las personas indicadas para lograr vender el arma a un precio mucho menor al del mercado formal, y desde este momento el arma puede ser utilizada para diferentes cometidos, como la reventa a sujetos integrantes de bandas dedicadas al tráfico ilícito de drogas, donde son utilizadas para el resguardo de la “mercancía” y seguridad de los miembros que componen el grupo, o la venta a integrantes de bandas dedicadas a la comisión de robos con intimidación.

La Policía de Investigaciones de Chile realiza incautaciones de armamento en las diferentes actuaciones policiales que realizan sus efectivos en terreno, estas armas son derivadas luego del proceso de pesquisas hasta un lugar de acopio especialmente adaptado por el Ejército de Chile a la espera de la orden de destrucción.



Respecto a la destrucción de armas incautadas, la Dirección General de Movilización Nacional desde el año 1990 al 2010, ha destruido un total de 76.982 armas de fuego, de las cuales 50.581 han sido derivadas de procesos judiciales y 26.401 entregadas de manera voluntaria por la población. En este último año en mención, la cifra alcanzó la cantidad de 7.410 armas destruidas, proviniendo el 60% de ellas de decomisos efectuados por las policías, mientras que el 40% restante fueron entregadas voluntariamente por la ciudadanía. De acuerdo al gráfico, se aprecia que la tendencia de la destrucción de armas de fuego va en aumento y está directamente relacionado con la mayor incautación de armamento que se realiza, producto del trabajo que realizan las policías.

Por otra parte, este tipo de manifestación relacionada directamente a la internación de armas hacia nuestro país podría significar un serio peligro para la seguridad interior, por cuanto sirve para abastecer de armamento a diversos grupos criminales dedicados principalmente al tráfico ilícito de drogas y robos con intimidación.

### ***Trata de personas con fines de explotación sexual***

La trata de personas es un delito complejo y organizado de carácter internacional con particularidades especiales que dificultan su detección, lo que ha permitido que aún no sea visibilizado con claridad en nuestro país, sin embargo, ha quedado demostrado a través de investigaciones policiales que existen redes con nexos internacionales dedicados a este ilícito.

La trata de personas es generalmente desarrollada por organizaciones criminales transnacionales, integrada por sujetos de distintas nacionalidades, las que generalmente se estructuran de la siguiente manera:

- *Financistas*: Son aquellos integrantes que proveen los recursos económicos para dar el soporte económico a la operación, en costos tales como documentos de viaje, pasajes, hoteles, etc.
- *Reclutadores*: Sujetos que se dedican a captar a las potenciales víctimas, preferentemente mujeres, niños y niñas.
- *Intermediarios*: Aquellos individuos que sirven de nexo entre los reclutadores y el proxeneta o propietario del establecimiento donde las víctimas serán explotadas.
- *Proxeneta*: Es finalmente quien somete a explotación a las víctimas de la trata, obteniendo directamente los beneficios económicos que produce el ilícito.

Relacionado a lo anterior, el último Informe Sobre Trata de Personas 2010, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Chile fue considerado como un país de origen, tránsito y destino de trata de hombres, mujeres, y niños con fines específicos de explotación sexual. Dentro del país muchas de las víctimas son mujeres y niñas que responden a ofertas de trabajos falsas y luego son forzadas a ejercer la prostitución. En un rango más limitado, mujeres y niñas chilenas también son traficadas para ejercer la prostitución en países vecinos tales como Argentina, Perú, y Bolivia, además de España.

Nuestro país, por su situación económica, ha pasado por las diferentes etapas de trata de personas, es decir, desde ser considerado como país de origen hasta participar en el tránsito y actualmente destino de personas que sufren este flagelo.

Lo anterior se puede verificar con antecedentes registrados en la década del 90 cuando una gran cantidad de mujeres chilenas fueron víctimas de la trata

de personas en Japón. Posteriormente, a principios del año 2000, Chile se transformó en un país de tránsito reconocido por INTERPOL, a través del denominado “Proyecto Puente”, para pasar, a contar del año 2005 en adelante, a constituirse en un país de destino, lo cual puede explicarse por la estabilidad económica del país y el uso de la legislación nacional.

Actualmente la captación de personas vinculadas a este problema se ha originado principalmente en países vecinos, utilizando avisos que ofrecen oportunidades laborales bien remuneradas. Posteriormente, los tratantes han viajado al país de origen y se han ocupado de costear los gastos de traslado, documentación de viaje e ingreso a nuestro país. Una vez en Chile, para coaccionar a las víctimas se ha realizado la retención de sus documentos, haciéndoles presentes que al denunciar estos hechos podrían verse muy perjudicadas ya que se encuentran en situación migratoria irregular lo cual les significaría caer en la cárcel y, luego de un tiempo en reclusión, ser expulsadas del país.

El destino final de estas personas ha sido establecido en locales nocturnos o domicilios particulares acondicionados clandestinamente para recibir “clientes”, siendo obligadas a ejercer el comercio sexual, con extensos horarios, reduciéndoles de sus ingresos los costos de documentación, traslado, alimentación, alojamiento y en algunos casos hasta la vestimenta utilizada para trabajar.

De acuerdo al informe aludido (Informe Sobre Trata de Personas 2010), durante el año 2009 se realizaron 128 investigaciones relacionados con la trata de personas, 108 de ellos por promover o facilitar la prostitución infantil y los 22 restantes por trata para fines de comercio sexual transfronterizo, consiguiéndose la condena en un total de 34 casos, 8 de ellos por promover o facilitar la prostitución infantil y 26 por comercio sexual transfronterizo. Estas cifras representan un aumento tanto en las investigaciones así como en las condenas en relación con el año 2008.

### ***Trata de personas con fines de explotación laboral***

En cuanto a las personas que son destinadas a la explotación laboral, se han identificado víctimas extranjeras de trabajo forzado, principalmente personas provenientes de países como Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, China y últimamente Paraguay, en los sectores mineros y agrícolas de Chile. En relación a esto, teniendo como base antecedentes de investigaciones realizadas, se han detectado movimientos migratorios de extranjeros de diferentes nacionalidades asiáticas, los cuales se presentaban en el Consulado de Chile dispuesto en su

país de origen y obtenían visas de turismo que autorizaban su permanencia en el país por un período no superior a 60 días. Estos extranjeros, principalmente de nacionalidad china, luego de ingresar a nuestro país lograban obtener una visa de algún tipo de residencia, lo cual les permitía permanecer por más tiempo en el territorio. Lo anterior era coordinado por un ciudadano de la misma nacionalidad que mantenía residencia fija en nuestro país. Una vez asentados en Chile, eran utilizados para hacerlos partícipes de sociedades comerciales, obteniendo con esto visas de residencia temporal, para finalmente ser empleados en labores menores de estas sociedades.

Por otra parte, se ha establecido una de las rutas de viajes que comienza en Kuala Lumpur (Malasia), siguiendo hacia Buenos Aires (Argentina) y finalmente a Santiago. En otros casos se ha detectado que Chile es un país de tránsito, siendo utilizado como parte de los requisitos para migrar a países como Estados Unidos o Canadá.

Nuestra legislación ha dado un avance sustancial en relación a la trata de personas. Antes, el Código Penal solo sancionaba este delito cuando implicaba la entrada o salida de personas al país, y únicamente con el objeto de que estas ejerzan la prostitución, no siendo extensible a otras formas de explotación, como la laboral. Sin embargo, esto cambió con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.507, publicada en el *Diario Oficial* el 8 de abril del presente año, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y amplía los criterios penales sobre la trata de personas estableciendo, además, normas para su prevención y más efectiva persecución por parte de los organismos como el Ministerio Público y las policías.

La trata de personas, independiente de su tipología, afecta directamente los derechos y garantías inherentes al ser humano, afectando principalmente el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica de las víctimas, como asimismo su libertad personal, especialmente de mujeres, niñas y niños, quienes se encuentran más vulnerables a ser sometidos a abusos y explotación, siendo desarraigados de su entorno o lugar de origen con la finalidad de ofrecerlos en otros países, utilizándolos en toda clase de comercio sexual o muchas veces siendo obligados por medio de violencia, engaño o abuso de poder, a efectuar trabajos o servicios forzados, de servidumbre y esclavitud. Las ganancias derivadas de la trata de personas fomentan otras actividades criminales, como el lavado de dinero, el narcotráfico, la falsificación de documentos y el contrabando de personas, fortaleciendo de esta forma el desarrollo del crimen organizado y pueden provocar a su vez el debilitamiento del estado de derecho y la democracia en nuestro país.

### ***Tráfico ilícito de emigrantes***

En Chile la regulación de la figura penal del tráfico ilícito de emigrantes, hasta abril del presente año, era bastante limitada puesto que no lo establecía como delito específico. Para este efecto solo eran aplicables las normas penales que sancionan los delitos de falsificación de documentos en relación los pasaportes falsificados (instrumentos públicos), además, de la aplicación de la Ley de Extranjería. De esta forma no se consideraba el contexto de crimen organizado que podía significar este delito, por lo que no se castigaba a los traficantes que lucraban con estos hechos los que, sin embargo, en la eventualidad que cumplieren con los requisitos del artículo 292 del Código Penal, podrían ser acusados por asociación ilícita.

Sin embargo, producto de la adecuación de la legislación de nuestro país para combatir eficazmente las manifestaciones delictuales emergentes, se tipificó el delito de tráfico ilícito de emigrantes.

Lo que caracteriza a este delito es la existencia de una organización criminal que facilita la entrada ilegal al país de cualquier persona que requiera acceder al territorio nacional, sin importar su nacionalidad, previo pago al traficante de una suma de dinero.

En cuanto a la experiencia en Chile respecto de las formas de tráfico ilícito de migrantes, se han detectado diversos casos, tales como: el ingreso con sellos falsos, modo que ha sido detectado en la XV Región de Arica y Parinacota, específicamente en el Paso Fronterizo Chacalluta, delito ejecutado mayormente por ciudadanos de nacionalidad peruana.

El *modus operandi* consiste en el contacto que un ciudadano de esa nacionalidad efectúa con connacionales que deseen ingresar a Chile y que generalmente se encuentran en el terminal de buses en la ciudad de Tacna. Allí se les persuade de que la mejor forma para ingresar a Chile es obteniendo un salvoconducto en virtud al Convenio de Tránsito Arica-Tacna, que se transforma en el documento legal con que cuentan para ingresar al país. Junto con obtener este salvoconducto, el traficante estampa en el pasaporte del inmigrante un timbre de Policía Internacional que es falsificado, documento que es escondido por la persona víctima de tráfico. Una vez en nuestro país, el ciudadano extranjero que ingresó con su sello falso busca regularizar su situación migratoria presentando este documento adulterado ante el Ministerio del Interior. En este proceso, el documento debe ser revisado por Policía Internacional de la PDI quienes descubren la situación de falsificación.

Se observa por tanto, que de acuerdo a la legislación migratoria que existía anteriormente, la pena recaía directamente sobre quien es víctima de una situación de tráfico ilícito. Además, existe gran dificultad para perseguir a los grupos organizados que operan en la falsificación de documentos, ya que el estampado falso se hace generalmente fuera del territorio nacional.

Asimismo, se han establecido algunos casos de tráfico ilícito de emigrantes, como el ocurrido en el norte del país, en donde se detectó un camión en cuyo fondo había emigrantes peruanos que venían en condiciones inhumanas con tal de no ser descubiertos en el control fronterizo. Pero, como en esa fecha no existía una legislación adecuada para castigar este delito, a los traficantes simplemente se les aplicó una multa y no tuvieron ningún otro tipo de sanción.

Por otra parte, cabe recordar el caso de 15 sujetos de nacionalidad pakistaní quienes ingresaron ilegalmente a nuestro territorio con la colaboración de una organización criminal transnacional, que luego de captarlos en Islamabad, a cambio del pago de 12.000 dólares, les ofrecían abandonar su país con destino a Chile, para luego ser trasladados hacia Estados Unidos con el fin de encontrar trabajo. Sin embargo, una vez que estas personas llegaban a nuestro territorio, eran abandonados por los traficantes, por lo que quedaban abandonados en Chile viviendo en condiciones deplorables.

Este delito afecta directamente al Estado, puesto que infringe sus normas migratorias, evadiendo por parte del traficante toda medida contralora ejercida en los pasos fronterizos de nuestro país, puesto que implica el cruce de las fronteras de manera ilícita. Asimismo, afecta el desempleo, ya que ingresan sujetos de otras nacionalidades en busca de fuentes de trabajo, aumentando su demanda, lo que produce que los salarios tiendan a disminuir y como estos sujetos se encuentran ilegales, no pagan impuestos ni cotizaciones, por lo que no les afecta el bajo sueldo que perciben, que en muchos casos, es superior al que podrían recibir en su país de origen.

### ***Delitos de propiedad intelectual e industrial***

La Policía de Investigaciones de Chile, preocupada por la amenaza que representa este tipo de ilícitos, crea en el año 2008 la Brigada Investigadora de Delitos de Propiedad Intelectual. Desde que inicia sus labores, el personal de esta dependencia ha detectado en nuestro país dos frentes en los cuales se desarrolla este tipo de actividad criminal. El primero de ellos dice relación con la propiedad industrial, siendo los principales infractores comerciantes establecidos en barrios eminentemente comerciales de la capital del país, estas personas,

son mayoritariamente de origen chino, taiwanés, coreano e indio. Los productos incautados son imitativos de marcas de prestigio y su origen es en su mayoría chino. Hasta la fecha no se ha detectado una organización internacional que mantenga vinculación con estas personas.

En este ámbito las estructuras criminales obtienen grandes ganancias, efectuando copias ilegales de productos tales como softwares computacionales, libros, discos compactos de música, películas etc., vendiéndolos posteriormente a precios mucho más bajos que los originales, afectando con ello al comercio establecido, que ve en estos una competencia desleal que le provoca enormes pérdidas a ellos y los productores.

En el caso de la falsificación de libros, efectivamente se han detectado bandas dedicadas a este ilícito con cierto nivel de preparación, las que poseen sus propias imprentas clandestinas contando con materias primas y matrices de los libros de mayor venta en el mercado formal, creando copias falsificadas en forma automatizada. En el caso de los CD “piratas” se trata principalmente de personas con conocimientos computacionales que descargan música y videojuegos desde diferentes sitios de internet y posteriormente realizan copias para proceder a comercializarlas por intermedio de vendedores ambulantes en diferentes ferias libres o vías públicas de alto tránsito peatonal.

Nuestro país, de acuerdo al 8º Estudio de Piratería de Software realizado por la Internacional Data Corporation y Business Software Alliance, registra una tasa de piratería del 62%, cinco puntos inferior al que se tenía hace dos años y dos puntos inferior al promedio de América Latina que corresponde al 64%, ubicándose en el 13º lugar en la región, lo que significa una baja en esta materia. Sin embargo, Chile se continúa ubicando dentro de los 30 países con las mayores pérdidas comerciales por uso de software piratas.

En cuanto a las pérdidas producidas solo por la piratería de software el año 2010 en Chile alcanzó los US\$ 349.000.000, ubicándonos en el 5º lugar a nivel latinoamericano, de acuerdo al mismo estudio.

Por otra parte, en el caso de las mercancías falsificadas se ha logrado determinar que en su mayoría provienen de fábricas chinas y llegan a nuestro país en barco hasta los puertos de Iquique, Valparaíso y San Antonio.

En relación a la seguridad interior de nuestro país, la piratería en cualquiera de sus aspectos, afecta el patrimonio de la industria editorial, discográfica y

cinematográfica, produciendo millonarias pérdidas, afectando el sistema económico de mercado y la imagen país.

#### **IV. Relación entre crimen organizado y corrupción**

La formación y asentamiento de una organización criminal tiene directa relación con la corrupción, ya que esta le asegura su permanencia en el tiempo, por cuanto contar con el apoyo de los organismos públicos, en todos sus niveles, garantiza a la organización criminal su existencia. Un estudio de Naciones Unidas sobre 40 grupos de delincuencia organizada en el mundo detectó que 30 de ellos utilizaron la corrupción como medio para lograr sus fines, demostrando que son bastante claros los vínculos existentes entre el crimen organizado y el sector público a través de la corrupción.

Por otra parte, de acuerdo a estudios de Naciones Unidas, la corrupción se da en una cadena de cinco niveles:

- **1<sup>er</sup> nivel:** cohecho o soborno esporádico, que consiste en ofrecer u otorgar a un agente en particular cualquier tipo de beneficio a cambio de la realización de un acto ilegal o la omisión de un acto legal. Por ejemplo, para obtener un pasaporte, una licencia o información reservada, con el propósito de alcanzar un provecho criminal.
- **2<sup>o</sup> nivel:** incorporación del funcionario a la nómina del grupo delictivo, donde los actos de soborno son continuos y periódicos. Por ejemplo, obtener continuamente información confidencial y protección respecto a actividades policiales, permitiendo a los grupos tener patrones de actividad ilegal y con esto permanecer siempre “un paso adelante” de la policía o autoridades.
- **3<sup>er</sup> nivel:** infiltración de agencias gubernamentales en forma esporádica dentro de posiciones oficiales de rango medio. Esto se da cuando los miembros de las estructuras criminales obtienen empleos en alguna institución del Estado, ingresando desde los rangos más bajos, con el fin de realizar acciones favorables para su grupo criminal.
- **4<sup>o</sup> nivel:** infiltración de organismos estatales en los niveles más altos, lo que se transforma en la captura del Estado, pudiendo abarcar ramas completas de la administración o accediendo a cargos de alto rango en cualquier institución pública. Con esto, los grupos organizados maximizan sus ganancias, además de ejercer influencia directa en los organismos encargados de hacer cumplir y aplicar la ley.
- **5<sup>o</sup> nivel:** infiltración política, esto se da cuando la delincuencia organizada logra intervenir en campañas políticas, financiándolas o apoyándolas a

través de medios de comunicación, o comprando votos y corrompiendo los procesos electorales democráticos, con el objeto de lograr vínculos con la autoridad a la que apoyan.

Las organizaciones delictivas transnacionales tienen que depender de medidas represivas para manejar sus grandes operaciones ilegales. Estos métodos a menudo son violentos y están basados en infundir temor. Esto tiene un impacto psicológico negativo muy fuerte en la sociedad. El crimen organizado, emplea medidas masivas que utiliza para mantener su poder y que afectan la seguridad interior de cualquier Estado, tales como la intimidación, la corrupción y la violencia.

En este sentido, la violencia se puede expresar a través de golpes, ataques armados, torturas, secuestros, homicidios y mutilaciones. Un claro ejemplo de esto son los hechos que ocurren día a día en México y que podemos observar a través de los medios de prensa, en donde el combate al narcotráfico ha producido unos 36.000 muertos, siendo el 2010 el año en que se produjo la mayor cantidad de muertes, llegando aproximadamente a 11.000 personas, gran parte de ellas producto de enfrentamientos entre los distintos carteles por tomar el control de ciertas zonas de México. En los últimos años se han visto diversos métodos cruentos utilizados por los grupos criminales mexicanos, entre los que destacan los desmembramientos, decapitaciones y desollamientos orientados a quitar la piel del rostro de la persona; acciones todas que tienen como objetivo infundir temor en las autoridades y grupos rivales.

De igual forma, para aumentar la conmoción producida entre los enemigos, algunas de las víctimas son exhibidas en las calles o colgadas de los puentes, encontrando en algunos casos los llamados “narcomensajes”, que corresponden a escritos dejados por los grupos criminales junto a los cuerpos de las víctimas, en donde normalmente justifican sus crímenes o amenazan a sus enemigos, policías, políticos, empresarios y a todo aquel que vaya en contra de sus actividades ilícitas.

Los vínculos existentes entre la delincuencia organizada transnacional y la corrupción en los sectores públicos, representan una clara amenaza no solo para el orden interno, sino que también para la seguridad internacional y la estabilidad política mundial. Como funcionarios públicos no podemos permitir que se instale en nuestro territorio la violencia, la corrupción y menos el crimen organizado, que junto a estos dos factores se ve altamente fortalecido.

Para finalizar, les puedo señalar que la complejidad que presentan las estructuras criminales actualmente, debido en gran parte al uso de avances tecno-

lógicos de primer nivel y a la capacidad de organización con la que cuentan, trae consigo la necesidad de adecuar y modernizar los procesos de investigación para lograr desarticular en su totalidad este tipo de estructuras ilícitas, para lo que se requiere coordinación y cooperación entre los diferentes organismos públicos del país, encargados de velar por el cumplimiento de las normas que permiten la tranquilidad social, y así lograr conformar alianzas estratégicas que impulsen a nuestra nación a alcanzar los estándares socialmente necesarios y requeridos de paz, tranquilidad y seguridad.





**3<sup>a</sup> EXPOSICIÓN**  
**DIAGNÓSTICO SOBRE EL**  
**TERRORISMO EN CHILE**



---

# DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL TERRORISMO EN CHILE Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD INTERIOR DE NUESTRO PAÍS

BRUNO A. VILLALOBOS KRUMM\*

## 1. El nuevo enfoque de la seguridad hemisférica

El concepto tradicional de seguridad en las Américas, conocido como “seguridad hemisférica”, comenzó a redefinirse a fines de los años ochenta del siglo pasado.

Factores relevantes para este cambio fueron el reconocimiento de nuevas causas de inseguridad y la existencia de prioridades diversas para las subregiones centroamericanas, el Caribe, los países andinos y los del Cono Sur. Desde entonces surgió la preocupación común por las amenazas “no tradicionales” provenientes de “actores no estatales”: la inestabilidad socioeconómica interna, las migraciones, los conflictos sociales y la delincuencia asociativa, entre otros<sup>1</sup>. El narcotráfico y el terrorismo se desvelaron como las principales amenazas de la región (ver cuadro 1)<sup>2</sup>.

La Organización de Estados Americanos (OEA) emprendió a fines de los años ochenta iniciativas parciales para el control de estas amenazas.

Primero, en una de las iniciativas se examinó específicamente el control de la oferta y la demanda de la droga y creó para este efecto la Comisión Americana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD)<sup>3</sup>. En la década posterior una serie de actos de terrorismo azotó nuevamente al continente. En 1994 un atentado explosivo destruyó la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), en 1996 un grupo extremista tomó cientos de rehenes en la embajada de Japón en Lima, y en 1999 un avión comercial fue secuestrado en Colombia con 50 pasa-

---

\* General de Carabineros. Especialista en Inteligencia Policial, donde ha cursado estudios en operaciones y análisis estratégico. Graduado en Ciencias Policiales y licenciado en Administración Superior de Seguridad Pública, Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile. Ha realizado, entre otros, los siguientes postítulos: Análisis de Inteligencia Estratégica, Universidad de Chile; Sociología de Manejo de Crisis; Evaluación de Proyectos; Negociador de Rehenes y curso de Protección de Personas Importantes (PPI). Actualmente se desempeña como Director de la Dirección de Inteligencia Policial de Carabineros de Chile.

1 BENÍTEZ MANAUT, Raúl. Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 64, Barcelona, España, 2003.; pp. 49-70.

2 ROJAS ARAVENA, Francisco y ESCOBAR, Natalia. Regímenes de seguridad en América Latina. Seminario Internacional “Código de conducta contra la proliferación de misiles balísticos”, FLACSO-Chile, Santiago 26-27 de octubre de 2004. [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0573-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0573-001_g.pdf) (consulta: 1 de junio de 2011).

3 Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el consumo, la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de abril de 1986.

jeros. Como respuesta, la OEA creó en 1999 el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) para fortalecer la cooperación hemisférica destinada a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo<sup>4</sup>.

La peor tragedia para el continente en este ámbito fue, sin lugar a dudas, el ataque de Al Qaeda a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, que arrojó casi 3.000 víctimas y que develó un panorama alarmante: los actos de terrorismo se habían transnacionalizado y las motivaciones ideológicas eran cada vez más complejas. Así lo confirmaron los atentados perpetrados en Europa al transporte público de Madrid en 2004, que ocasionó casi 200 muertos y 2.000 lesionados, y los atentados de Londres de 2005 que dejaron más de 50 muertos y 700 heridos.

Para enfrentar este tipo de violencia transnacional los Estados americanos suscribieron la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”<sup>5</sup>. Este tratado ha permitido diseñar programas de cooperación regional en los ámbitos de la seguridad marítima y aeroportuaria, y en el control fronterizo, financiero y documental, entre otras.

**Cuadro 1**  
Causas de la inseguridad para Latinoamérica

<b>Mercosur</b>	<b>Países Andinos</b>	<b>Centroamérica</b>	<b>Caribe</b>
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	

4 Resolución 1650 (XXIX-O/99) de la Asamblea General de la OEA de 7 de junio de 1999.

5 Resolución de la Asamblea General de la OEA N° 1840 (XXXII-O/02) de 3 de junio de 2002.

Estas iniciativas contra el narcotráfico y el terrorismo se integraron desde el año 2003 en un concepto global de seguridad que se denominó “enfoque multidimensional”<sup>6</sup>. A partir de entonces la OEA se encuentra empeñada en diseñar e implementar estrategias comunes para afrontar tanto las amenazas tradicionales como las nuevas.

Uno de los procesos de coordinación más reciente en este sentido, han sido las reuniones de Ministros de seguridad pública de las Américas, conocidas como MISPA I y II. De ellas surge la definición:

*“La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos”... “Que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social”<sup>7</sup>.*

Esta nueva noción no solo es un cambio de nombre para la “seguridad hemisférica”. El concepto “enfoque” o “seguridad multidimensional” guarda correspondencia con la noción “seguridad humana” de Naciones Unidas. En ambos casos se ha producido un cambio de fondo de la preocupación estatal por la “seguridad”. Se ha trasladado la atención por la soberanía y la integridad territorial, a la necesidad de resguardar a la población de amenazas como las enfermedades, la pobreza o el miedo.

En el nuevo concepto de la “seguridad multidimensional” la neutralización, control e investigación de los delitos graves cometidos por agrupaciones criminales de diverso carácter, como son la criminalidad de empresa, la criminalidad organizada y la criminalidad terrorista, pasan a ser prioridades en las políticas de seguridad pública y de la función policial.

---

6 Conferencia especial de seguridad. “Declaración sobre Seguridad de las Américas”. 28 de octubre de 2003 (en línea) [http://www.oas.org/documents/spa/declaracioneseconomy\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/declaracioneseconomy_102803.asp) (consulta: 1 de junio de 2011).

7 Primera reunión de ministros en materias de seguridad pública de las Américas. México. D.F., 7 y 8 de octubre de 2008. Ver “Compromiso por la seguridad pública en las Américas” (en línea). [http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc) (consulta: 1 de junio de 2011).

## 2. Evolución del terrorismo en Chile

El terrorismo es un flagelo de larga data, pero con una alta capacidad de adaptación y evasión de los controles formales. Actualmente las orgánicas terroristas utilizan las tecnologías de la información y las comunicaciones para cimentar redes y relaciones informales que favorecen el anonimato y aseguran la impunidad. El terrorismo no busca el enfrentamiento directo, sino que “libra un juego de sombras que busca aislar y desgastar al adversario”<sup>8</sup>. Estas características exigen un alto desarrollo de competencias policiales para su detección y neutralización<sup>9</sup>.

A principios de la década del sesenta aparecieron en Chile las primeras agrupaciones terroristas influidas por el accionar castro-guevarista de entonces. En 1964 surgió el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y, en la década de los ochenta, el Movimiento Juvenil Mapu Lautaro (MAPU-Lautaro) y el Frente Manuel Rodríguez (FMR), que operaron tratando de desestabilizar primero el régimen militar y luego al primer gobierno concertacionista.

Actualmente en Chile existe un escenario de violencia esporádico, que está relacionado con dos tipos de organizaciones: unas de estructura piramidal vinculados a movimientos que fueron desarticulados en la década de los noventa; y otros de estructura en red que están integrados por grupos de reivindicación étnica y colectivos anárquicos del tipo “okupa” y explosivista.

Para enfrentar el terrorismo global el país ha adoptado una política de colaboración internacional, para lo cual integra tanto el Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE) del sistema de seguridad hemisférica, como el Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas<sup>10</sup> y la Fuerza de tarea contra el Terrorismo del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC).

En el ámbito interno se creó, en el año 2004, el Sistema de Inteligencia del Estado que está destinado a proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional. La ley de inteligencia establece que una de las principales preocu-

---

8 SOHR, Raúl. El fantasma del terrorismo. Santiago, Debate, 2005. 318 p.

9 CARABINEROS DE CHILE, Plan Estratégico 2010-2014. Amenazas a la seguridad y tranquilidad pública, Santiago, 2009.

10 Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

**NR.** El Comité contra el Terrorismo, basándose en lo dispuesto en las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, trabaja para fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para combatir las actividades terroristas dentro de sus fronteras y en todas las regiones. El Comité se creó tras los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre en los Estados Unidos de América.

paciones de la inteligencia policial debe ser precisamente proteger a Chile y su pueblo de las amenazas del terrorismo y de la criminalidad organizada<sup>11</sup>.

**Cuadro 2**  
Evolución cronológica del terrorismo en Chile

<b>Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)</b>		
<b>1964</b>	<b>1974-1983</b>	<b>1985-1987</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación del MIR</li> <li>• Influencia cubana</li> <li>• Década de significativas agitaciones sociales en Chile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales acciones violentistas</li> <li>• Atentados explosivos</li> <li>• Atentados cuarteles militares</li> <li>• Homicidios de agentes estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• División interna del movimiento</li> <li>• Reinserción social</li> <li>• Desarticulación del grupo armado</li> </ul>
<b>Movimiento MAPU – LAUTARO</b>		
<b>1982</b>	<b>1988-1993</b>	<b>Década del 90</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación del MAPU</li> <li>• Intelectuales marginales</li> <li>• Discurso atractivo, para estudiantes y jóvenes marginados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales acciones violentistas</li> <li>• Atentados explosivos</li> <li>• Robos a entidades financieras</li> <li>• Homicidios de agentes del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detención máximo líder</li> <li>• Desarticulación del grupo</li> <li>• Descolgados se coluden con antisociales</li> </ul>
<b>Frente Manuel Rodríguez (FMR)</b>		
<b>1983</b>	<b>1983-1996</b>	<b>Década del 90</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación del FMR</li> <li>• Aparato armado del PC.</li> <li>• Enfrentar al Gobierno Militar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales acciones violentistas</li> <li>• Internación de armas</li> <li>• Atentado al ex Presidente Augusto Pinochet U.</li> <li>• Homicidio del H.S. Jaime Guzmán</li> <li>• Fuga desde la cárcel de Alta Seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• División del FMR</li> <li>• Reinserción social</li> <li>• Desarticulación del grupo armado</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia (2011).

<sup>11</sup> Ley 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. *Diario Oficial* de 2 de octubre de 2004 (artículos 4, 22 y 23).

Carabineros de Chile, por su parte, definió en su horizonte estratégico 2010-2014, que el escenario que presenta el terrorismo internacional es complejo y que una de las maneras más eficientes para su control es la coordinación con bloques policiales regionales como son la Comunidad de Policías de América Latina (AMERIPOL), la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP) y la Asociación de Policías y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas con Estatuto Militar (FIEP).

### **3. Desafíos para la prevención y control de los delitos de terrorismo**

En el ámbito del derecho se ha conceptualizado el terrorismo como un delito perpetrado por una organización criminal mediante el empleo de artificios extremadamente dañinos, que están destinados a lesionar o poner en peligro la vida y la integridad de las personas, con la finalidad última de alterar el ordenamiento constitucional democrático<sup>12</sup>.

La reacción penal y policial contra el terrorismo se justifican, entonces, por la necesidad de resguardar no solo el orden público como a las posibles víctimas individuales de esta estrategia violenta. La legislación internacional y nacional ha avanzado en este sentido y Chile está adecuando sus normas para asegurar el debido proceso.

La respuesta punitiva es una obligación del Estado en el ejercicio del monopolio de la fuerza, pero no puede entenderse como el único mecanismo para su prevención y control. El terrorismo tiene orígenes, estructuras y motivaciones que, por su complejidad y evolución, exigen la actuación coordinada tanto de entes estatales como privados en el ámbito de la prevención.

Chile no es un objetivo de grupos que empleen la violencia de forma sistemática y que hayan conseguido afectar la convivencia democrática. Desde un punto de vista técnico, examinando la historia criminal de los últimos 20 años, la seguridad pública en Chile no está afectada por el terrorismo. No obstante, nuestro país no está libre en forma permanente del terrorismo por varias razones.

No existe ninguna condición social objetiva que asegure ya sea la aparición o inexistencia del terrorismo. No obstante, determinadas circunstancias sociales sí favorecen su aparición: culturas o subculturas violentas, debilidad del

---

12 VILLEGAS, Myrna. Los delitos de terrorismo en el anteproyecto del Código Penal. Revista "Política Criminal", Universidad de Talca, N° 2, Chile, 2006, pp. 1-31.

Estado en ciertas áreas geográficas, desarrollo avasallante de las zonas urbanas en detrimento de las rurales, marcado sentido de identidad de grupos sin representación oficial, y desigualdad social, por señalar algunos<sup>13</sup>.

Por otra parte, en el ámbito del terrorismo transnacional, el país también puede ofrecer un ambiente propicio para el movimiento de grupos criminales foráneos. Chile es un país que a pesar de ser aislado geográficamente cuenta con buenos sistemas y redes de transporte internas y hacia el extranjero, disponiendo asimismo un eficiente sistema financiero y una óptima conectividad en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todo esto favorecería la elección de Chile como plataforma para el financiamiento, alojamiento e incluso reclutamiento y adiestramiento a través de organizaciones de fachada<sup>14</sup>.

Finalmente, dado que el terrorismo infunde temor utilizando el dolor de los inocentes para afectar las decisiones de terceros, es posible establecer que ningún Estado está a salvo de ser un blanco.

Todas las variables, de una u otra manera, existen en la sociedad chilena y dado que “los terroristas no cometen sus atentados cuando quieren sino cuando pueden”, la prevención de fondo de los delitos de terrorismo consiste en evitar que estos elementos se conjuguen.

## **Bibliografía**

BELIKOW, Juan. Temas emergentes: terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de personas, crimen organizado. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/.../Juan%20Belikow.doc> (en línea).

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 64, Barcelona, España, 2003, : pp. 49-70.

CARABINEROS DE CHILE, Plan Estratégico 2010-2014. Amenazas a la seguridad y tranquilidad pública, Santiago, 2009.

---

13 DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y de MIGUEL, Jesús. Aproximación psicosocial al análisis de los movimientos terroristas. En: CANCIO MELIÁ, Manuel y POZUELO PÉREZ, Laura (Editores). Política criminal en vanguardia. Inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada. España, Thompson Civitas, 2008. pp. 325-373.

14 BELIKOW, Juan. Temas emergentes: terrorismo, narcotráfico, tráfico ilegal de personas, crimen organizado. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/.../Juan%20Belikow.doc> (en línea).

CONFERENCIA ESPECIAL DE SEGURIDAD. “Declaración sobre Seguridad de las Américas”. 28 de octubre de 2003 (en línea) [http://www.oas.org/documents/spa/declaracioneseconomy\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/declaracioneseconomy_102803.asp) (consulta: 1 de junio de 2011).

DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y DE MIGUEL, Jesús. Aproximación psicosocial al análisis de los movimientos terroristas. En: CANCIO MELIÁ, Manuel y POZUELO PÉREZ, Laura (Editores). Política criminal en vanguardia. Inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada. España, Thompson Civitas, 2008. pp. 325 – 373. [http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc) (consulta: 1 de junio de 2011).

LEY 19.974 SOBRE EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO Y CREA LA AGENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA. *Diario Oficial* de 2 de octubre de 2004 (artículos 4, 22 y 23).

PRIMERA REUNIÓN DE MINISTROS EN MATERIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS AMÉRICAS. México. D.F., 7 y 8 de octubre de 2008. Ver “Compromiso por la seguridad pública en las Américas” (en línea). [http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc)

RESOLUCIÓN 1650 (XXIX-O/99) de la Asamblea General de la OEA de 7 de junio de 1999.

RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA N° 1840 (XXXII-O/02) de 3 de junio de 2002.

ROJAS ARAVENA, Francisco y ESCOBAR, Natalia. Regímenes de seguridad en América Latina. Seminario Internacional “Código de conducta contra la proliferación de misiles balísticos”, FLACSO-Chile, Santiago 26-27 de octubre de 2004. [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0573-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0573-001_g.pdf) (consulta: 1 de junio de 2011).

SOHR, Raúl. El fantasma del terrorismo. Santiago, Debate, 2005. 318 p.

VILLEGAS, Myrna. Los delitos de terrorismo en el anteproyecto del Código Penal. Revista “Política Criminal”, Universidad de Talca, N° 2, Chile, 2006, pp. 1-31.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 1 Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati 375 2002
Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 2 La Comunidad de Defensa en Chile Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina 101 2002
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 3 Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis Aquiles Gallardo Puelma 385 2003
Libro <b>Título</b>  <b>Autora</b> Páginas Año de Edición	N° 4 Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica Claudia F. Fuentes Julio 93 2004
Libro <b>Título</b>  <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 5 Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional Juan Carlos Verdugo Muñoz 101 2004
Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 6 La disuasión convencional, conceptos y vigencia Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez 147 2004
Libro <b>Título</b>  <b>Autora</b> Páginas Año de Edición	N° 7 La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances Astrid Espaliat Larson 95 2004
Libro <b>Título</b>  <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 8 Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Cristian Le Dantec Gallardo, Guillermo Abarca Ugarte, Agustín Toro Dávila, Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort 439 2005

Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 9 Alcances y realidades de lo Político-Estratégico Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE 104 2005
Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales Iván Witker Barra 172 2005
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 13 La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro <b>Título</b> <b>Autora</b> Páginas Año de Edición	N° 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 Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC Eduardo Silva Besa, Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006

Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro <b>Título</b> <b>Autores</b> Páginas Año de Edición	N° 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 19 El problema de la guerra y la paz en Kant Carlos Molina Johnson 110 2007
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos Cristián Faundes Sánchez 370 2008
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile Jorge Riquelme Rivera 180 2009
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública Juan A. Fuentes Vera 410 2009
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica Manuel Montt Martínez ( <b>fallecido</b> ) 366 2010
Libro <b>Título</b> <b>Autor</b> Páginas Año de Edición	N° 24 La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010

**Libro** : N° 25  
**Título** : Crisis Internacionales  
**Autor** : Rodolfo Ortega Prado  
**Páginas** : 280  
**Año de Edición** : 2011

Las crisis internacionales son provocadas por los Estados y eventualmente por otros actores del sistema internacional que intentan obtener algún beneficio por medio de una o varias acciones que obliguen al oponente a ceder respecto de sus intereses o aceptar un requerimiento. El autor de este libro las ha definido como aquellas acciones que un Estado provoca para el logro de un objetivo de su política exterior, previendo que no escalen a una situación de guerra, o la acción que un Estado debe enfrentar para impedir que otro Estado logre uno o varios objetivos de su política exterior. Mediante una aproximación teórica y fundamentalmente por la vía demostrativa de tres casos de crisis internacionales (Colombia-Ecuador, Colombia-Venezuela y Chile-Argentina), el autor sustenta su planteamiento respecto de aquellas crisis que se provocan o enfrentan para lograr un objetivo, pero donde en su concepción o estrategia para encararlas no se concibe la posibilidad de una guerra, aunque sí el riesgo de llegar a ella.



**A NUESTROS LECTORES  
Y COLABORADORES**



---

## ORIENTACIONES 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 al final de esta inserción.
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, adjuntando el CD correspondiente.
  - 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 final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando 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 Reseñas 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, 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, recensiones y documentos. 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).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la revista.

### ***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](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. 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.
4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
5. 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. 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 sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)



# ANEPE

Ministerio de Defensa Nacional  
Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

## LICENCIATURA EN SEGURIDAD Y DEFENSA (PET)



**Requisitos:** Profesional Universitario o equivalente  
y/o Estudiante Universitario con 6 Semestres

**Duración:** 2 Semestres (Abril a Diciembre)

**Modalidad:** Presencial

**Régimen de Estudios:** Vespertino (Mar/Mie/Jue 18:30 a 21:45)

**Certificación:** Licenciado en Seguridad y Defensa

**Postulaciones hasta el:** 15 de Marzo de 2012

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

Informaciones y postulaciones: Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago  
Teléfonos: 5981091 - 5981057 Correo Electrónico: [docencia@anepe.cl](mailto:docencia@anepe.cl)

# ANEPE

**Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago**

**Teléfono: (56-2) 5981000**

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

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

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

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