



ISSN: 0716-7415 versión impresa  
ISSN: 0719-8027 versión en línea  
DOI: 10.26797

## ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS ANEPE

# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 133 – ENERO – JUNIO 2019

### ARTÍCULOS

- MIGRACIÓN Y SEGURIDAD  
EN EL SIGLO XXI  
PATRICIO GARCÍA TORRES  
GABRIEL ALLIENDE ZUÑIGA
- CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES  
SOCIO-NATURALES: DESAFÍO PARA  
CHILE Y SUS FUERZAS ARMADAS  
JORGE SOTO WINCKLER  
GUILLERMO DEL CASTILLO PANTOJA
- LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA  
EN RT: CONSTRUCCIÓN DE  
ENCUADRES EN LOS CONFLICTOS  
DE YEMEN Y UCRANIA  
JOSÉ MANUEL MORENO MERCADO

### TEMAS DE ACTUALIDAD

- EL FUTURO DE CAMPOS DE HIELO  
SUR (CHS) FRENTE A LA CONVEN-  
CIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE EL DERECHO DEL MAR  
(CONVEMAR)  
JUAN IGNACIO IPINZA MAYOR
- DIPLOMACIA MILITAR MEXICANA:  
IMPORTANCIA Y APOORTE A FAVOR  
DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA  
NACIONALES  
MARÍA ARACELY DE HAAS MATAMOROS

### ENSAYOS

- A 75 AÑOS DE LA “OPERACIÓN  
OVERLORD”, EL DESEMBARCO EN  
NORMANDÍA Y LA INVASIÓN AL  
NORTE DE EUROPA, 6 DE JUNIO  
DE 1944  
JULIO SOTO SILVA



## REVISTA

# “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

### Director

Julio E. Soto Silva

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

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

Contraalmirante Leonel Muñoz Villarreal

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

#### Vocales 2018-2019

##### Dr. Jaime Abedrappo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España. Chile.

##### Dra. Diana Arias Henao

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

##### Dr. Jaime Baeza Freer

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

##### Dr. Ignacio Cienfuegos Spikin

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

##### Dr. Cristian Garay Vera

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

##### Dr. Carlos Ojeda Bennett

Doctor en Ciencia Política. Jefe de la Unidad Académica Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la ANEPE.

##### Dr. Luis V. Pérez Gil

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

##### Dr. Alfredo Rehren Bargetto

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

##### Dra. Gema Sánchez Medero

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

##### Dr. Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile.

##### Dr. Mario Arteaga Velásquez

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Academia de Guerra del Ejército. Chile.

##### Dr. Mariano C. Bartolomé

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

##### PhD Dr. Craig A. Deare

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

##### Dra. Marina Malamud

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

##### Dr. Mauricio Olavarria Gambi

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

##### Dr. Jorge Pinto Rodríguez

Doctor en Historia, Universidad de Southampton, Reino Unido. Chile.

##### Dr. Walter Sánchez González

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

##### Dr. Jorge Sanz Jofré

Doctor (cum laude) en Desarrollo Local y Territorio por la Universidad Jaume I. y de Valencia, España. Profesor de Geopolítica, Estrategia y Planificación Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

**Dr. Walter Walker Janzen**

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

**Dr. Iván Witker Barra**

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

**PhD Dra. Cynthia A. Watson**

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

**Dr. Mladen Yopo Herrera**

Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Subdirector de la ANEPE. Chile.

**COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE EN MATERIAS POLÍTICAS,  
ESTRATÉGICAS Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA  
2018-2019**

**Gustavo Basso Cancino**

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

**Carlos Molina Johnson**

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

**Roberto Durán Sepúlveda**

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

**Alejandro Salas Maturana**

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. ANEPE. Chile.

	<b>SUMARIO</b>	Página
☆	Editorial	7
☆	<b>Artículos</b>	
☆	Migración y seguridad en el siglo XXI Magíster Patricio García Torres Magíster Gabriel Alliende Zúñiga	19
☆	Cambio climático y desastres socio-naturales: desafío para Chile y sus Fuerzas Armadas Magíster Jorge Soto Winckler Magíster Guillermo Del Castillo Pantoja	53
☆	La comunicación estratégica en RT: construcción de encuadres en los conflictos de Yemen y Ucrania Magíster José Manuel Moreno Mercado	89
☆	<b>Temas de Actualidad</b>	
☆	El futuro de Campos de Hielo Sur (CHS) frente a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) Señor Juan Ignacio Ipinza Mayor	111
☆	Diplomacia militar mexicana: importancia y aporte a favor de la seguridad y defensa nacionales Magíster María Aracely De Haas Matamoros	129
☆	<b>Ensayos</b>	
☆	A 75 años de la "Operación Overlord" el Desembarco en Normandía y la invasión al norte de Europa, 6 de junio de 1944 Señor Julio E. Soto Silva	147
☆	<b>A nuestros lectores y colaboradores</b>	
☆	Normas para la presentación de artículos	159
☆	Compromiso Ético	171
☆	<b>Libros Colección de Investigaciones ANEPE</b>	179



## EDITORIAL

El mundo sigue su marcha y los nuevos escenarios presentan desafíos a todos los Estados en los ámbitos de la Seguridad y de la Defensa. Ello ha traído un creciente interés en estudiar más a fondo diferentes temas que en tiempos anteriores no eran considerados dentro de la agenda de seguridad y defensa de los países. Por ello, hoy día no nos sorprende que las migraciones, el calentamiento global y el consiguiente cambio climático estén hoy en día dentro de los tópicos importantes de discusión en las agendas gubernamentales y que haya una creciente preocupación por el rol que pueden jugar en ello las fuerzas armadas de los diferentes países. Junto a ellos, en el ámbito de las llamadas "guerras de Cuarta Generación", aparezcan los medios y las noticias, como una arma más que va condicionando el escenario de acuerdo con los intereses en juego de los países y el logro de los objetivos buscados, sin tener que recurrir al uso letal de las armas.

La presente edición N° 133 de la revista se encarga precisamente de revisar estos temas que hoy están en la agenda institucional o de gobierno, así como otros que son importantes para los procesos de toma de decisiones de los países, relacionados con aspectos como su soberanía y el empleo de otros medios de la diplomacia con el fin de fortalecer el poder nacional y usando capacidades que poseen las Fuerzas Armadas.

Teniendo estas premisas en cuenta, los autores Patricio García Torres y Gabriel Alliende Zúñiga buscan establecer un vínculo entre el fenómeno migratorio y la seguridad en su artículo "*Migración y Seguridad en el siglo XXI*", partiendo del hecho de que la migración, definida como el movimiento de personas a través de fronteras internacionales o dentro de un Estado, ha alcanzado niveles sin precedentes, lo que impone complejos y diversos desafíos en materia de seguridad. Señalan que el migrante no puede ser considerado una amenaza *per se*, por el contrario, las verdaderas amenazas estarían dadas por las condiciones de inseguridad en el lugar de origen de los migrantes, situación que generaría dichos desplazamientos, postulando los autores, a que tanto el Estado como los organismos intergubernamentales estarían llamados a buscar soluciones integrales que permitan abordar las causas y no solo los efectos de este fenómeno

Las condiciones que nos impone el calentamiento global y el cambio climático ha pasado a ser un tema de discusión importante en las agendas domésticas como internacionales, los que junto a los desastres naturales obligan a los Estados a prever una serie de acciones donde las fuerzas militares no pueden estar ausentes. Chile es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático debido a sus características. Entre los efectos proyectados destacan un incremento en la temperatura y la disminución de la precipitación; la pérdida de superficie productiva y la expansión de la frontera agrícola al sur del país; un incremento en la morbilidad y mortalidad de la población; así como la mayor incidencia de eventos de sequía y tormentas intensas. En el artículo "*Cambio climático y desastres socio-naturales: desafío para Chile y sus fuerzas armadas*" los autores Jorge Soto Winckler Guillermo Del Castillo Pantoja nos advierten que, desde el punto de vista estratégico, una de las mayores vulnerabilidades será la escasez

de recursos hídricos, que además se ve potenciada por la gestión y normativa vigente. Dicha escasez, así como la de alimentos, son los principales precursores de problemas de seguridad, que de no ser resueltos pueden escalar a conflicto locales o incluso internacionales. Por ello, señalan que ante los efectos del cambio climático se activan nuevas y complejas amenazas debido a su transversalidad y naturaleza incierta, por lo que se vuelve imperativo contar con Fuerzas Armadas en constante transformación, adaptación y preparación, que permitan mantener las capacidades de respuesta de la fuerza, los medios y equipos.

En el área de las comunicaciones estratégicas, adquiere relevancia el empleo de los encuadres en RT, por esta razón se ha incluido un estudio de casos en el artículo “La comunicación estratégica en RT: Construcción de encuadres en los conflictos de Yemen y Ucrania” de nuestro colaborador José Manuel Moreno Mercado, donde explica que la construcción de encuadres ha ocupado las investigaciones sobre comunicación política de los últimos años. Posteriormente, nos señala que mediante el análisis de contenido examinará los encuadres mostrados por parte del canal ruso RT y presenta dos estudios de casos relacionados con dos conflictos de máxima relevancia y vital interés para la Federación Rusa: la guerra civil yemení (2015-actualidad) y el conflicto de Ucrania (2014-actualidad). Finalmente, identifica los encuadres periodísticos en RT utilizando el análisis cuantitativo planteado, para mostrar el conjunto de esquemas comunicativos seguidos por el canal ruso durante el año 2018.

Un tema relevante para el interés nacional lo constituye el futuro de los recursos hídricos estratégicos y de los desplazamientos de las grandes masas de hielos continentales producto del calentamiento global, por ello, el investigador Juan Ignacio Ipinza Mayor a través de su trabajo *“El futuro de Campos de Hielo Sur (CHS) frente a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)”* expone algunos efectos jurídicos y geopolíticos que eventualmente tendrá para Chile *“la controversia”* de Campos de Hielo Patagónico Sur, haciéndose un especial énfasis en los alcances no calculados para el caso de aplicarse la tesis argentina al caso sub-lite. El hecho reviste una especial gravedad para Chile, a propósito del avance de transformaciones geográficas que traerá el fenómeno del *“Cambio Climático”* al área. Dicha situación toma, entonces, un cariz jurídico y geopolítico determinante para Chile, bajo las disposiciones de la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (CONVEMAR) -ratificada por el país-. Observándose en un futuro escenario, la posibilidad de que a largo plazo Argentina pueda -conforme a los acuerdos de 1991 y 1998- acceder finalmente al océano Pacífico. Con ello se violaría abiertamente el Tratado de Límites de 1881, el Protocolo de 1893 y el Acuerdo de Peritos de 1898, que definieron en su momento la frontera de la zona.

Por su parte, María Araceli De Haas Matamoros en su artículo *“Diplomacia Militar mexicana: importancia y aporte a favor de la seguridad y defensa nacionales en el siglo XXI”* aborda la temática de la diplomacia militar, entendida como una sinergia del poder militar con la diplomacia, con el fin de garantizar la defensa del Estado ante los riesgos y amenazas de seguridad del siglo XXI. De igual forma, se presenta un concepto que pueda definir la diplomacia militar mexicana y se

exponen sus ámbitos de aplicación al año 2019, además de identificar las acciones que le conceden una creciente importancia. La autora finaliza con una serie de recomendaciones para vigorizar las acciones de la diplomacia militar mexicana para la seguridad y defensa nacionales.

Finalmente, en razón al 75to. Aniversario del Desembarco en Normandía, hito clave en la historia universal y que marcó un momento cúlmine en el desarrollo de la II GM, se ha incluido la crónica *“A 75 años de la Operación “Overlord” el desembarco en Normandía y la invasión al norte de Europa, 6 de junio de 1944”* de nuestro Director Julio Soto Silva, donde se resume todo el desarrollo de la Operación *“Overlord”*, desde su preparación y planificación por ambos bandos en lucha, hasta sus consecuencias, uniéndose la ANEPE a las celebraciones que a través del mundo se han desarrollado en conmemoración a esta extraordinaria gesta militar.



## EDITORIAL

The world continues to turn, and developing situations present challenges to all States in the fields of Security and Defense. This has created a growing interest in the in-depth study of various issues that were not previously considered within national security and defense agendas. It is not surprising, then, that mass migration, global warming, and the resulting climate change are important topics of discussion on governmental agendas and that there is a growing concern for the role that the armed forces of various countries may play in them. Furthermore, in the environment of so-called “Fourth Generation wars”, the media and the news appear to be one more weapon that shapes and influences the world stage towards national interests and objectives without having to resort to armed conflict.

Issue N° 133 of this journal reviews these issues that are currently on institutional or governmental agendas, as well as others that are important for national decision-making processes related to aspects such as their sovereignty and the use of other means of diplomacy in order to strengthen national power and using capabilities possessed by the Armed Forces.

Taking these premises into account, the authors Patricio García Torres and Gabriel Alliende Zúñiga seek to establish a link between the phenomenon of migration and security in their article *“Migration and Security in the 21st century”*. Central to this article is the fact that migration, defined as the movement of people across international borders or within a state, has reached unprecedented levels, which imposes complex and diverse security challenges. They point out that the migrant cannot be considered a threat *per se*; but that the real threats stem from the conditions of insecurity in the place of origin of the migrants. The authors postulate that both the State and intergovernmental organizations will be called to seek integral solutions to situations that would generate such displacements, in effect addressing the causes and not only the effects of this phenomenon.

The resulting conditions caused by global warming and climate change have become an important topic of discussion in domestic and international agendas. Together with natural disasters, these conditions oblige States to consider a series of actions from which the military cannot be absent. Chile is particularly vulnerable to the effects of climate change due to its unique characteristics. Among the projected effects are an increase in temperature and a decrease in precipitation, the loss of fertile fields and the expansion of the agricultural frontier to the south of the country, an increase in the morbidity and mortality of the population, as well as the higher incidence of drought events and intense storms. In the article *“Climate Change and Socio-Natural Disasters: Challenge for Chile and its Armed Forces”* the authors Jorge Soto Winckler and Guillermo Del Castillo Pantoja warn us that, from a strategic point of view, one of the biggest vulnerabilities will be the shortage of water resources, which is also exacerbated by current management policies and regulations. This shortage, as well as that of food, are the main precursors of security problems, which, if unresolved, can escalate to local or even international conflicts. The authors point out that the transversal and uncertain nature of the looming effects of climate change give rise to new and complex threats, so it becomes imperative to have Armed Forces in constant transformation, adaptation,

and preparation in order to maintain the capability to respond with force, assets, and equipment.

In the area of strategic communications, this edition includes a case study that examines the relevance of strategic imaging employed by the Russian news service RT. The article, titled *“Strategic Communication of RT: Construction of Strategic Imaging in the Conflicts of Yemen and Ukraine”* written by our collaborator José Manuel Moreno Mercado, explains that the construction of strategic images has occupied the research on political communication in recent years. Later he uses content analysis to examine the strategic images shown by the Russian channel RT and he presents two case studies related to two conflicts of extreme relevance and vital interest for the Russian Federation: the Yemeni Civil War (2015-present) and the conflict in Ukraine (2014-present). Finally, he identifies the strategic imaging employed by RT using quantitative analysis to show the set of communicative schemes followed by the Russian channel during the year 2018.

Another relevant issue of national interest is the future of strategic water resources and the displacement of large masses of continental ice caused by global warming. In his work *“The Future of the Southern Ice Fields (CHS) in the Face of the United Nations Convention on the Law of the Sea (CONVEMAR)”*, the researcher Juan Ignacio Ipinza Mayor exposes some juridical and geopolitical effects that the *“controversy”* over the Southern Patagonian Ice Fields will eventually have for Chile. He places special emphasis on perspectives not accounted for by the Argentine position on the matter. These issues are of particular gravity for Chile, with regard to the continued geographical transformations that the phenomenon of *“climate change”* will bring to the area. This situation then takes on a decisive legal and geopolitical flavor for Chile, under the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea (CONVEMAR), of which Chile is a signatory. Considering a possible future scenario, that in the long-term Argentina could, according to the agreements of 1991 and 1998, finally access the Pacific Ocean. This would openly violate the Boundary Treaty of 1881, the Protocol of 1893 and the Agreement of Experts of 1898, which defined the border of the area at the time.

For her part, María Araceli De Haas Matamoros, in her article *“Mexican Military Diplomacy: Importance and Contribution to National Security and Defense in the 21st Century”*, addresses the issue of military diplomacy. Her article considers military diplomacy as a synergy of military power with diplomacy in order to guarantee the defense of the State against the security risks and threats of the 21st century.

Finally, the 75th. Anniversary of the Landing in Normandy, a key milestone in the history of the world that marked a turning point in the development of the WWII, motivated the inclusion of the chronicle *“75 years after the Operation “Overlord” the landing in Normandy and the invasion north of Europe, June 6, 1944”* by our Director Julio Soto Silva, which summarizes the whole development of Operation *“Overlord”*, from its preparation and planning by both sides, to its execution and consequences, allowing ANEPE to join the celebrations throughout the world in commemoration of this extraordinary military action.

## EDITORIAL

O mundo continua sua marcha e os novos cenários apresentam desafios a todos os Estados, nas áreas de Segurança e Defesa. Isso tem trazido um crescente interesse em estudar com mais profundidade diferentes temas que, em épocas anteriores, não eram considerados questões da agenda de segurança e defesa dos países. Portanto, hoje não nos surpreende que as migrações, o aquecimento global e a consequente mudança climática estejam, hoje em dia, dentro dos temas importantes para discussão nas agendas governamentais e que haja uma preocupação crescente do papel que as forças armadas dos diferentes países podem desempenhar nele. Juntamente com isso, no campo das chamadas “*guerras da Quarta Geração*”, aparecem a mídia e as notícias, como mais uma arma que condiciona o cenário de acordo com os interesses em jogo dos países e a consecução dos objetivos pretendidos, sem ter que recorrer ao uso letal de armas.

A presente edição de Nº 133 da revista se encarrega precisamente de revisar esses temas que estão atualmente na agenda institucional ou governamental, bem como outros que são importantes para os processos de tomada de decisão dos países, relacionados a aspectos como sua soberania e o emprego de outros meios de diplomacia para fortalecer o poder nacional e usando capacidades que possuem as Forças Armadas.

Tendo estas premissas em mente, os autores Patricio Garcia Torres e Gabriel Alliende Zúñiga procuram estabelecer um vínculo entre o fenômeno migratório e a segurança em seu artigo “*Migração e Segurança no século XXI*”, partindo do fato de que a migração, definida como o movimento de pessoas através das fronteiras internacionais ou dentro de um estado, atingiu níveis sem precedentes, o que impõe complexos e diversos desafios em matéria de segurança. Apontam que o migrante não pode ser considerado uma ameaça *per se*, pelo contrário, as ameaças reais seriam dadas pelas condições de insegurança no lugar de origem desses migrantes, situação que geraria tais deslocamentos, postulando os autores, para os quais, tanto o Estado quanto as organizações intergovernamentais, seriam chamadas a buscar soluções integrais que permitam abordar as causas e não apenas os efeitos desse fenômeno.

As condições que nos foram impostas pelo aquecimento global e pela mudança climática tornaram-se um importante tópico de discussão nas agendas domésticas e internacionais, que junto com desastres naturais obrigam os Estados a prever uma série de ações onde as forças militares não podem estar ausentes. Chile é particularmente vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas devido às suas características. Entre os efeitos projetados estão um aumento na temperatura e uma diminuição na precipitação; a perda de área produtiva e a expansão da fronteira agrícola para o sul do país; aumento da morbidez e mortalidade da população; bem como a maior incidência de eventos de seca e tempestades intensas. No artigo “*Mudanças climáticas e desastres sócio-naturais: desafio para Chile e suas forças armadas*”, os autores Jorge Soto Winckler e Guillermo Del Castillo Pantoja nos advertem que, do ponto de vista estratégico, uma das maiores

vulnerabilidades será a escassez de recursos hídricos, que também é reforçada pela atual gestão e regulamentação vigentes. Essa escassez, assim como a dos alimentos, são os principais precursores dos problemas de segurança, que, se não resolvidos, podem se transformar em conflitos locais ou inclusive internacionais. Por isso, ressaltam que diante dos efeitos da mudança climática surgem novas e complexas ameaças devido à sua transversalidade e natureza incerta, motivo pelo qual se torna imperativo ter as Forças Armadas em constante transformação, adaptação e preparação, que permitam manter as capacidades de resposta de força, meios e equipamentos.

Na área de comunicações estratégicas, o uso de enfoques em RT adquirem relevância; por isso, foram incluído estudos de caso no artigo “Comunicação estratégica na RT: construção de enfoques nos conflitos do Iêmen e da Ucrânia”, de nosso colaborador José Manuel Moreno Mercado, onde explica que a construção de enfoques tem ocupado a pesquisa sobre comunicação política nos últimos anos. Posteriormente ele nos indica que através da análise de conteúdo examinará os enfoques mostrados pelo canal russo RT e apresenta dois estudos de caso relacionados a dois conflitos de máxima relevância e interesse vital para a Federação Russa: a guerra civil iemenita (2015-atualidade) e o conflito na Ucrânia (2014-atualidade). Por fim, identifica os enfoques jornalísticos na RT utilizando a análise quantitativa proposta, para mostrar o conjunto de esquemas comunicativos seguidos pelo canal russo durante o ano de 2018.

Uma questão relevante para o interesse nacional é o futuro dos recursos hídricos estratégicos e o deslocamento de grandes massas de gelo continentais, causadas pelo aquecimento global; portanto, o pesquisador Juan Ignacio Ipinza Mayor, através de sua obra “O futuro dos Campos de Gelo Sul (CHS) - *sigla em espanhol* - frente a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do Mar (CONVEMAR)” expõe alguns efeitos jurídicos e geopolíticos que eventualmente ocorrerá para Chile, “*a controversia*” dos Campos de Gelo Patagônico Sul, fazendo-se uma ênfase especial nos alcances não calculados para o caso da aplicação da tese argentina ao caso *sub-lite*. O fato é particularmente grave para Chile, no que diz respeito ao avanço das transformações geográficas que o fenômeno das “Mudanças Climáticas” trará à região. Essa situação então, assume um aspecto legal e geopolítico decisivo para Chile, sob as disposições da “Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar” (CONVEMAR) - ratificada pelo país. Observando em um cenário futuro, a possibilidade de que, a longo prazo, Argentina possa - de acordo com os acordos de 1991 e 1998 - finalmente acessar o Oceano Pacífico. Isso violaria abertamente o Tratado de Limites de 1881, o Protocolo de 1893 e o Acordo de Peritos de 1898, que definiram a fronteira da área à época.

Por sua parte, Maria Araceli De Haas Matamoros no seu artigo “Diplomacia Militar Mexicana: importância e contribuição para a segurança e defesa nacionais no século XXI” aborda o tema da diplomacia militar, entendida como uma sinergia do poder militar com diplomacia, a fim de garantir a defesa do Estado contra os riscos e ameaças de segurança do século XXI. Da mesma forma, apresenta um conceito que pode definir a diplomacia militar mexicana e expõe seus âmbitos de aplicação ao ano de 2019, bem como identificar as ações que lhe conferem uma

importância crescente. A autora termina com uma série de recomendações para fortalecer as ações da diplomacia militar mexicana para a segurança e defesa nacionais.

Finalmente, por causa do 75º Aniversário do desembarque na Normandia, um marco fundamental na história do mundo e que marcou um ponto de viragem no desenvolvimento do II GM, incluiu a crônica *“75 anos após a Operação “Overlord” o desembarque na Normandia ea invasão ao norte da Europa, 6 de junho de 1944* pelo nosso Diretor Julio Soto Silva, que resume todo o desenvolvimento da Operação “Overlord”, desde sua preparação e planejamento, por ambos os lados em luta, até suas conseqüências, juntando-se à ANEPE às celebrações que em todo o mundo eles foram desenvolvidos em comemoração a este extraordinário feito político e militar.





# ARTÍCULOS



## MIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI<sup>∞</sup>

PATRICIO GARCÍA TORRES\*  
GABRIEL ALLIENDE ZÚÑIGA\*\*

### RESUMEN

*El presente trabajo busca establecer el vínculo entre el fenómeno migratorio y la seguridad. La migración, entendida como el movimiento de personas a través de fronteras internacionales o dentro de un Estado, ha alcanzado niveles sin precedentes, lo que impone complejos y diversos desafíos en materia de seguridad. Sin embargo, la evolución del enfoque de seguridad nacional, no permite considerar al migrante como una amenaza per se. En este sentido, las verdaderas amenazas estarían dadas por las condiciones de inseguridad en el lugar de origen de los migrantes; situación que generaría dichos desplazamientos. A partir de ello, tanto el Estado como los organismos intergubernamentales estarían llamados a buscar soluciones integrales que permitan abordar las causas y no solo los efectos de este fenómeno. **Palabras clave:** amenaza; Estado; migración; riesgo; seguridad.*

## MIGRATION AND SECURITY IN THE 21ST CENTURY

### ABSTRACT

*The present research aims to address the ongoing issue of migration and its linkage with security. Migration is defined as the movement of people from one place to another either through international frontiers or within a State. This phenomenon has reached unprecedented levels of growth, challenging national security in complex and various ways. However, the changing perspective of national security does not allow viewing migrants as a threat. In this regard, the unsafe security conditions and the fact that a state cannot provide for its citizens is the real threat as it is this what triggers migration. On this basis, both governments and intergovernmental agencies should not only focus on finding*

---

\* Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército, Master of Arts in Security Studies de la Universidad de Georgetown, Magíster en Gestión Educacional de la Universidad Diego Portales y egresado del Advanced Management Program (AMP) de la ESE Business School de la Universidad de Los Andes. Es Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia. En 2004 sirvió en la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) en Kabul, Afganistán. Actualmente se desempeña como Comandante del Regimiento N° 23 "Copiapó", Chile. patricio.garcia@ejercito.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2852-1337>

\*\* Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército, Master of Arts in Security Studies de la Universidad de Georgetown, Magíster en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad Gabriela Mistral. Es Profesor de Academia en Táctica y Operaciones. Actualmente se desempeña como asesor de Estado Mayor en la Dirección de Operaciones del Ejército, Chile. gabriel.allende@ejercito.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3425-7659>

∞ Fecha de recepción: 190219 - Fecha de aceptación: 140519.

*the causes of this phenomenon, but also plausible long-term solutions that tackle the causes instead of their effects.*

**Key words:** *threat; State; migration; risk; security.*

## MIGRAÇÃO E SEGURANÇA NO SÉCULO XXI

### RESUMO

*O presente trabalho busca estabelecer a ligação entre o fenômeno migratório e a segurança. A migração, entendida como o movimento de pessoas através das fronteiras internacionais ou dentro de um Estado, atingiu níveis sem precedentes, o que impõe desafios de segurança complexos e diversos. No entanto, a evolução da abordagem de segurança nacional não permite que o imigrante seja considerado uma ameaça. Nesse sentido, as ameaças reais seriam dadas pelas condições de segurança no local de origem dos migrantes; situação que geraria os referidos deslocamentos. A partir deles, tanto o Estado quanto as organizações intergovernamentais seriam chamados a buscar soluções integrais que permitissem abordar as causas e não apenas os efeitos desse fenômeno.*  
**Palavras-chave:** *ameaça; Estado; migração; risco; segurança.*

### INTRODUCCIÓN

**“LA MIGRACIÓN ES UN PROBLEMA MUNDIAL. TODOS DEBEMOS TRABAJAR JUNTOS PARA RESOLVERLO.”**

**CHRISTINE LAGARDE<sup>1</sup>**

El desplazamiento geográfico de individuos o de grupos humanos es una constante histórica de larga data. Evidencias arqueológicas han permitido determinar el patrón migratorio del hombre y cómo este —desde hace más de 100.000 años— fue ocupando y asentándose en diversas zonas del planeta. Inicialmente este fenómeno obedeció al predominio de sociedades nómadas y, posteriormente, a causas diversas, tales como: invasiones, expediciones comerciales, colonizaciones e incluso como una fórmula para movilizar una determinada fuerza laboral hacia diversos polos de desarrollo; característica distintiva de las grandes migraciones ocurridas entre el siglo XVI y la primera década del siglo XX<sup>2</sup>.

---

1 Abogada francesa, desde 2011 ejerce como la primera mujer en ocupar el cargo de Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI). En febrero de 2016 el Directorio Ejecutivo del FMI la eligió para continuar un segundo mandato por un período de cinco años más. En: International Monetary Fund, 2015 [10 de diciembre de 2017]. Available from Internet: <<https://blogs.imf.org/2015/11/11/migration-a-global-issue-in-need-of-a-global-solution/>>.

2 Dentro de las grandes migraciones de la era capitalista se destacan las siguientes: (1) El comercio de esclavos desde África hacia América entre los siglos XVI y XIX; con una estimación de entre 10 y 20 millones de migrantes forzados. (2) El flujo de obreros temporeros desde India y China, contratados para las minas y plantaciones de Sudáfrica, Asia, Oceanía y América entre los siglos IX y XX; con una estimación de hasta 30 millones de trabajadores, que no necesariamente regresaron a su país de origen una vez finalizado su

En la actualidad, sin embargo, el fenómeno migratorio —ya sea a través de fronteras internacionales o dentro de un mismo Estado— ha alcanzado niveles sin precedentes. En este sentido, de acuerdo a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2015 el número de migrantes a nivel mundial se incrementó en 244 millones y las personas desplazadas por la fuerza superaron los 65 millones; dentro de los cuales más de 21 millones corresponderían a refugiados y sobre los 40 millones a desplazados. Además, la tasa de crecimiento de migrantes ya habría superado a la tasa de crecimiento de la población mundial<sup>3</sup>.

Por otra parte, un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) da cuenta que, solo en el año 2015, más de 5.700 personas murieron o desaparecieron mientras migraban; situación que representa un aumento aproximado del 9% en relación a 2014. Asimismo, los migrantes menores de edad —junto con conformar prácticamente el 20% de las solicitudes de asilo en la Unión Europea— constituyen más de un tercio de las víctimas de los trabajos forzados a nivel mundial<sup>4</sup>.

La magnitud de estas cifras permite comprender por qué hoy en día parte importante de la comunidad internacional no puede abstraerse de este fenómeno. De hecho, según un estudio de opinión pública realizado en mayo de 2016 por Eurobarómetro en 34 países de la Unión Europea, la migración se habría instalado como el principal desafío que enfrenta esta comunidad política, superando incluso al terrorismo internacional<sup>5</sup>. En consecuencia, no es de extrañar que —en concordancia con reconocidos académicos del campo de las relaciones internacionales— la migración, como los desafíos que ella impone, haya ganado paulatinamente un espacio importante en la agendas políticas de diferentes países.

En este orden de ideas, Dan Caldwell<sup>6</sup> y Robert E. Williams<sup>7</sup> plantean que la seguridad nacional no se puede limitar a la habilidad para proteger los intereses vitales del Estado, como su territorio, frente a amenazas de carácter militar. Hoy en día, los países también deben ser capaces de afrontar otras fuentes de inseguridad —como el tráfico de personas o los problemas medioambientales— toda vez que ellas pueden afectar transversalmente la seguridad a nivel del sistema internacional, del Estado y de sus habitantes<sup>8</sup>. Asimismo, plantearon que

---

contrato. (3) La migración desde Europa occidental hacia América y Australia entre el siglo XVIII y hasta la primera década del XX; con una estimación por sobre los 60 millones de personas que dejaron en forma permanente sus países por diversas motivaciones. SUTCLIFFE, B. *Nacido en otra parte: Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Edtion ed. Bilbao: Hegoa, 1998. ISBN 84-89916-03-9.

3 71/1. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (página 1).

4 IOM, G. M. D. A. C. O. T. Global Migration Trends Factsheet 2015. 2015.

5 Estudio citado por Ignacio Fuentes. *En*: FUENTE COBO, I. Las migraciones en el espacio euromediterráneo: los escenarios posibles. *Documento de análisis [Type of Work]*. 2017, p. 16. Available from Internet: <<http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA32-2017.html>>.

6 Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Pepperdine (California). Es licenciado, master y doctor de la Universidad de Stanford y, además, posee una maestría de la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts (Massachusetts).

7 Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Pepperdine (California). Es licenciado en Historia de la Universidad Cristiana de Abilene, master en Relaciones Internacionales de la Universidad de Johns Hopkins y doctor en Relaciones Exteriores de la Universidad de Virginia.

8 Además de la migración, estos autores también consideran como fuentes transversales de inseguridad los desastres naturales, las pandemias, la degradación del medioambiente, la escasez de alimentos, el tráfico de armas y drogas, el crimen organizado, el cibercrimen, el terrorismo internacional y los Estados fallidos. *En*: CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS. *Seeking security in an insecure world*. Edtion ed. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. x, 241 p. p. ISBN 0742538125.

la seguridad es indivisible; que pretender que el Estado se brinde seguridad por sí mismo “es una estrategia condenada al fracaso”, que actuar en interés de nuestra propia seguridad afecta la seguridad de otros Estados y que, de igual forma, ignorar la seguridad de otros Estados compromete nuestra propia seguridad<sup>9</sup>. En esa misma línea, Ole Wæver<sup>10</sup> plantea que la seguridad nacional ya no puede permanecer definida o ser provista por el Estado con un enfoque restrictivo y limitado a él, ya que claramente está siendo influenciada por las dinámicas internacionales y, fundamentalmente, por aquellas de carácter regional<sup>11</sup>.

En definitiva, no cabe duda que los más de 1.000 millones de migrantes —equivalentes a uno de cada siete habitantes— que existen en el mundo globalizado y cada vez más interconectado en el cual vivimos<sup>12</sup>, no solo han tenido un impacto cultural, social, económico y político en los países generadores y receptores de migrantes, también imponen desafíos transversales en materia de seguridad. En este sentido, además de un asunto de soberanía, la inmigración habría sido una de las variables que han impulsado la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Lo anterior, tanto a partir del impacto de los “inmigrantes económicos”, como de los refugiados provenientes del Medio Oriente y África, quienes intentaban llegar a este territorio insular en busca de mejores oportunidades. Se suma a ello, el prejuicio hacia el migrante en tiempos de recesión económica, como la sufrida por Europa, lo cual habría derivado en un aumento transversal del rechazo político al pan-nacionalismo<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, dado el número de refugiados y migrantes provenientes del Medio Oriente y los ataques adjudicados al autodenominado “Estado Islámico” en Europa, por primera vez en cincuenta años, Suecia habría comenzado a verificar en el año 2016 los antecedentes de viajeros provenientes de Dinamarca y, a su vez, este último a aquellos provenientes de Alemania<sup>14</sup>.

La situación antes descrita refleja algunas respuestas en materia de política exterior por parte de países de Europa, las cuales sin duda tienen efectos en el ámbito de la política interna. En este sentido, las decisiones de política exterior —especialmente aquellas dirigidas a países del Medio Oriente— han tenido en consideración el impacto en sus ciudadanos y electorado de origen musulmán, sobre todo en temas complejos como la guerra de Irak o el conflicto palestino-israelí<sup>15</sup>. Asimismo, países como Alemania<sup>16</sup> y Estados Unidos de América (EE. UU.)<sup>17</sup> han sufrido importantes quiebres políticos en sus respectivas alianzas o partidos gobernantes, producto de diferencias en materia de política migratoria.

9 Ibid.

10 Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Copenhague (Dinamarca), fundador de CAST (*Centre for Advanced Security Theory*) y Director del CRIC (*Centre for Resolution of International Conflicts*). En el plano internacional, es reconocido por acuñar el concepto de “securitización” en el contexto de la teoría de la seguridad.

11 WÆVER, O. *Securitization and Desecuritization*. In R.D. LIPSCHUTZ ed. *On security*. New York: Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

12 Esta cifra, de acuerdo a la OIM, incluye a todas las personas que hasta el año 2015 residían en un país distinto al cual nacieron. IOM, G. M. D. A. C. O. T. Loc. Cit.

13 Se entenderá por “pan-nacionalismo” a la forma de nacionalismo cuyos límites geográficos exceden los límites políticos existentes, a partir de lazos étnicos o culturales.

14 MARSHALL, T. *Prisoners of Geography*. Edtion ed. London: Elliot & Thompson, 2016. 303

15 Ibid.

16 BYRNE, A. Canciller alemana: Merkel arriesga quiebre del gobierno por política migratoria. In *El Mercurio - The Times*. Santiago, 17 de junio de 2018, p. A-8.

17 SERRER, M. AND M. SULLLIVAN. As debate shifts, GOP decries family separation. In *The Washington Post*. Washington D.C. , 18 de junio de 2018, pp. A-1, A-8, A-9

A partir de lo anterior, el presente trabajo tiene como propósito establecer un vínculo entre la migración y la seguridad, tanto a nivel del sistema internacional, como también del Estado y el de sus habitantes. Lo anterior, sin considerar este fenómeno como una amenaza *per se*. Para ello, inicialmente se establecerá un marco conceptual que permita dar a conocer las principales causas, características y una clasificación general del fenómeno migratorio, así como el alcance de la seguridad y su vínculo con la migración en el siglo XXI.

Posteriormente, se describirá la relación existente entre la migración y los conflictos intra-estatales, tanto en el lugar de origen de los migrantes, como también desde la perspectiva de la contribución que —en materia de seguridad— han efectuado estos movimientos desde los países receptores hacia sus lugares de origen. Luego, a partir de diferentes estudios de caso, se expondrán algunos ejemplos de eficientes políticas migratorias de países como Australia, Canadá y Noruega y sus efectos en materia de seguridad nacional.

Finalmente, se concluirá respecto de cómo el fenómeno migratorio no constituye *per se*, un riesgo o amenaza para la seguridad, pudiendo incluso ser considerado como una oportunidad en función de cómo sea gestionado, tanto por parte de los países receptores como por los de origen de los migrantes.

### ***Migración y seguridad en el siglo XXI: conceptualización y clasificación***

Los movimientos migratorios constituyen, claramente, uno de los fenómenos característicos de la sociedad globalizada en la que vivimos. En este sentido y con el propósito de otorgar el marco teórico al presente trabajo, inicialmente se precisarán algunos conceptos claves asociados a la migración, para luego establecer el vínculo de este fenómeno con la seguridad y, posteriormente, definir el alcance de lo que entendemos por seguridad en la actualidad.

En primer lugar y según la OIM, migración se considera al “movimiento de una persona o un grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado”. El desplazamiento de población “abarca cualquier tipo de movimiento de personas, independiente de su duración, composición y causas; incluye la migración de refugiados, personas desplazadas, migrantes económicos y personas que se desplazan para otros fines, incluida la reunificación familiar”<sup>18</sup>.

En segundo lugar, la propia OIM considera como migrante a “cualquier persona que se está moviendo o se ha trasladado a través de una frontera internacional o dentro de un Estado lejos de su lugar habitual de residencia”. Lo anterior, independiente de la condición legal de la persona, si el movimiento es voluntario o no, de cuales sean las causas del movimiento y de la permanencia de su estadía<sup>19</sup>.

En tercer lugar, dentro de las diferentes acepciones asociadas a este fenómeno, es necesario detenerse en un aspecto distintivo: la legalidad. Por una parte, se encuentra la migración ordenada, entendida por la OIM como el “traslado de una persona de su lugar de residencia habitual a un nuevo lugar de residencia, de conformidad con las leyes y reglamentaciones que rigen la salida del país de origen y los viajes, el tránsito y la entrada en el destino o país de acogida”. En

18 IOM, I. O. F. M. Key Migration Terms. In. Switzerland, 2018

19 Ibid.

contraposición a ella, se encontraría la migración irregular o lo que la OIM ha definido como el “movimiento que tiene lugar fuera de las normas reglamentarias de los países de envío, tránsito y recepción”<sup>20</sup>.

Pese a lo anterior, la propia OIM reconoce que no existe una definición universalmente aceptada para la migración irregular o migración ilegal, para el caso del tráfico ilícito y la trata de personas. Es así como, la connotación de este fenómeno en el país de destino de un flujo migratorio irregular, difiere con la del país de origen del mismo. Desde la perspectiva del país receptor de migrantes, se considera como migración irregular el “ingresar, permanecer o trabajar en un país sin la autorización necesaria o los documentos requeridos por las normas de inmigración”. Desde la perspectiva del país emisor, por su parte, se considera como migración irregular a aquellos casos en que una persona “cruza un límite internacional sin un pasaporte o documento de viaje válido o no cumple con los requisitos administrativos para abandonar el país”<sup>21</sup>.

En cuarto lugar y en el contexto de las motivaciones que permitirían explicar las probables causas de este fenómeno, es posible distinguir dos clases de migración: la migración laboral y la migración forzada. La primera de ellas, entendida como el “movimiento de personas de un Estado a otro, o dentro de su propio país de residencia, con fines de empleo”. Al respecto, gran parte de los países asumen un rol activo frente a este desplazamiento, ya sea considerándolo dentro de su legislación, o bien, contribuyendo a la búsqueda de oportunidades para sus connacionales en el exterior. La segunda, por su parte, corresponde al “movimiento migratorio en el que existe un elemento de coacción”. Esto último considera la amenaza a la vida y al sustento de las personas, ya sea por causas naturales o antrópicas<sup>22</sup>.

Estas dos últimas clases de migración están asociadas a la voluntad de migrar; lo que fluctúa entre la opción voluntaria —a partir de motivaciones fundamentalmente laborales— y la natural reacción frente a situaciones de riesgo para la seguridad del migrante. Asimismo, según se aprecia en la figura 1, estas dos últimas clases también pueden ser asociadas al estatus legal del migrante expuesto precedentemente, lo que permite identificar cuatro condiciones generales o los escenarios alternativos para una migración; a saber: migración laboral ordenada (MLO), migración forzada ordenada (MFO), migración laboral irregular (MLI) y migración forzada irregular (MFI).

---

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.

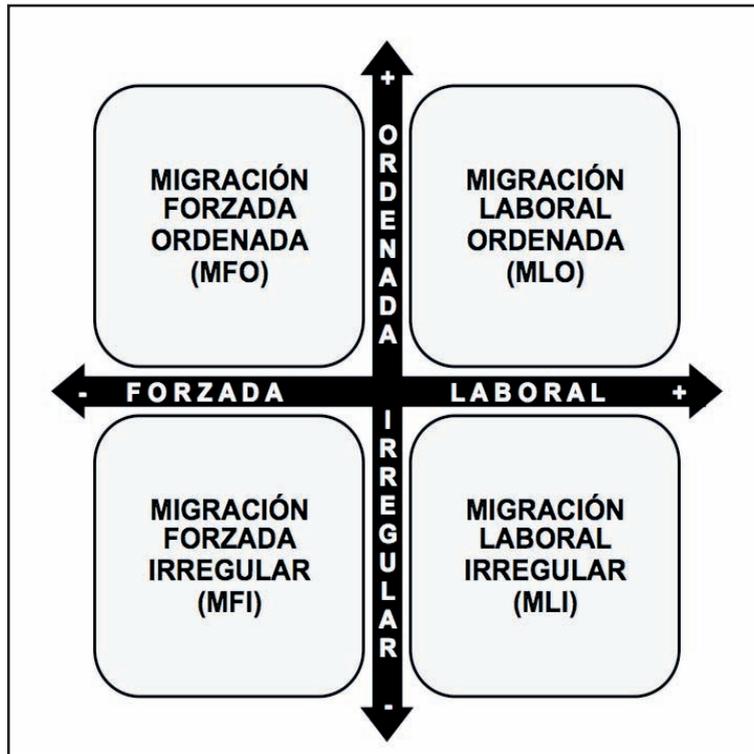


Figura 1: Escenarios alternativos para una migración.  
Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, de acuerdo al plano cartesiano de escenarios alternativos en la figura 1 —construido a partir de la interacción de las variables “legalidad” en eje de las ordenadas y “voluntad de migrar” en el de las abscisas— es posible inferir que toda migración, ya sea en sus causas o en sus efectos, estará relacionada con determinadas amenazas y/o niveles de riesgos para la seguridad del migrante, como también para las zonas, países o regiones de origen y recepción de estos, por lo cual podría afectar de manera transversal a la seguridad del sistema internacional.

A partir de lo anterior, se hace necesario definir y, fundamentalmente, diferenciar entre lo que se entenderá por una amenaza y un riesgo para la seguridad. Existen diversas aproximaciones para establecer esta diferencia. Sin embargo, para efectos del presente trabajo se recogerá el planteamiento de Briones<sup>23</sup>, por lo cual las amenazas serán entendidas como todas aquellas fuentes de inseguridad en las cuales, ya sea en forma real o potencial, un sujeto determinado —sea este una fuerza armada, un grupo paramilitar o una organización criminal, etc.— intente, deliberada y conscientemente, hacer o producir daño a un bien o un valor importante. Por riesgos, por su parte, se entenderá todas aquellas posibilidades de ocurrencia real de eventos no premeditados —tales como catástrofes naturales, desastres antrópicos, conflictos sociales a partir de eventuales choques culturales

23 Jefe de Posgrado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Licenciado, Magíster y Doctor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

entre migrantes y la población local, etc.— que puedan producir daño a un bien o valor importante<sup>24</sup>.

De ambas definiciones, es posible concluir que las amenazas —a diferencia de los riesgos— poseen cuatro características concretas; a saber: un sujeto debidamente identificado; hecho que permitan confirmar su condición de fuente de inseguridad; una intención fundada o propósito para causar daño, y finalmente, una capacidad real para causar cierto daño. Por su parte, los riesgos se caracterizan por conjugar las posibilidades de ocurrencia de eventos no premeditados en función del impacto que estos tendrían sobre diversos factores, tales como: vidas humanas, servicios e infraestructura, economía, etc.

En consecuencia, sería incorrecto considerar a la migración *per se* como una amenaza para la seguridad, toda vez que las causas y el objetivo del traslado fuera del lugar habitual residencia de un migrante, no sería atribuible a la intención de causar daño. Lo anterior, descarta claramente a delincuentes, terroristas y espías extranjeros; quienes, una vez asimilados al lugar de destino, constituyen reales amenazas para la seguridad del Estado. Por otra parte y desde un punto de vista conceptual, tampoco sería correcto considerar a determinadas migraciones como un riesgo para la seguridad, tanto en los lugares de origen, tránsito y destino final de los migrantes. En este sentido, la necesidad de migrar en forma irregular, ya sea como MLI o MFI, es la que constituiría el agente generador de riesgos para la seguridad, ya que dichos migrantes estarían implícitamente vinculados a complejas redes —generalmente controladas por grupos criminales organizados— que podrían incluir, entre otros, los siguientes actores: captadores y guías para el cruce a través de pasos fronterizos no habilitados; falsificadores de documentación; funcionarios públicos corruptos dispuestos a infringir las normas migratorias a cambio de prebendas e, incluso, a empleadores inescrupulosos que, actuando al margen de las leyes laborales, se beneficiarían a costa de la seguridad del migrante.

A partir de este primer vínculo, entre la seguridad y el fenómeno migratorio, es necesario determinar el alcance de la seguridad en el siglo XXI. Tradicionalmente se entendió por seguridad a la responsabilidad de los Estados de proteger —en forma individual y/o colectiva— la soberanía de su territorio frente a amenazas externas tradicionales o de carácter militar. En este contexto o paradigma clásico, la función Defensa —a través del instrumento militar— era la responsable de proveer los niveles de seguridad necesarios o alcanzables; situación en la cual la política de seguridad nacional podía ser perfectamente homologable con la Política de Defensa Nacional<sup>25</sup>. Sin embargo, esta preeminencia de la dimensión militar en la seguridad fue cuestionada a partir de la década de los 80 del siglo XX. Es así como la “seguridad multidimensional”, como un nuevo enfoque para el análisis de la seguridad por parte de la escuela de Copenhague, incluyó otras cuatro dimensiones: (1) la dimensión política, relacionada con la estabilidad organizacional de los Estados; (2) la económica, asociada al acceso a niveles de bienestar y de poder; (3) la social, vinculada a la preservación y evolución

---

24 BRIONES Razeto, S. Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.

25 CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS. Loc. Cit.

en el tiempo de patrones culturales; y (4) la medioambiental, enfocada en la conservación de la biósfera como condición indispensable para la vida humana<sup>26</sup>.

En este mismo sentido, el cambio en la estructura del sistema internacional que se produjo con el término de la Guerra Fría, generó un escenario globalizado de mayores incertidumbres, además del surgimiento de nuevos actores y de las denominadas amenazas emergentes o de carácter transnacional antes expuesto. A partir de ello, el alcance de la seguridad continuó evolucionando desde el tradicional enfoque, restringido a la Defensa nacional, hacia uno más amplio o “extendido”.

Esta extensión del concepto seguridad o la seguridad extendida —de acuerdo a Dan Caldwell y Robert E. Williams— consideraría dos direcciones: (1) la referida al ámbito de la seguridad y (2) la referida al sujeto de esta. La primera se manifiesta en un aumento de los problemas que forman parte de la agenda de seguridad nacional del Estado y que incluye amenazas externas tradicionales, de carácter estatal y, también, las de carácter transnacional mencionado anteriormente. La segunda, por su parte, se manifiesta en el cómo la seguridad ha dejado de centrarse en el Estado, ampliando el rango de posibles sujetos de seguridad, desde el nivel del sistema internacional hasta el del individuo<sup>27</sup>.

Por otra parte y desde la particular perspectiva del fenómeno migratorio, la OIM define por seguridad nacional a “la protección y promoción del bienestar de los ciudadanos y los residentes legales del Estado y su territorio”<sup>28</sup>. Sin embargo, de acuerdo a la extensión del alcance de la seguridad ya descrito, esta sería una definición restrictiva que, claramente, estaría dejando al margen la seguridad de los migrantes laborales irregulares (MLI) y los migrantes forzados irregulares (MFI) en el territorio de un determinado país.

Desde otro punto de vista, pero sensiblemente coincidente al de Caldwell y Williams, la seguridad extendida se manifestaría —según Rothschild— en cuatro formas principales, las que a su vez están asociadas a dos perspectivas. La primera perspectiva tiene relación con el sujeto a asegurar y su “extensión” se manifestaría de dos formas: (1) una extensión hacia abajo, en la cual la seguridad se extiende desde la seguridad de las naciones hacia la de los individuos; y, en el sentido contrario, (2) una extensión hacia arriba, que se inicia en la seguridad de las naciones y se extiende hasta la seguridad del sistema internacional. En el caso de la segunda perspectiva, esta se asocia al tipo de seguridad en cuestión y su “extensión” también se manifestaría de dos formas: (3) una extensión horizontal, desde la seguridad militar tradicional hacia la seguridad política, económica, social y medioambiental o de “seguridad humana”; y (4) una extensión imprecisa —en todas direcciones— de la responsabilidad política de garantizar seguridad, que considera a su vez: la extensión vertical, desde el Estado-nación hacia los organismos internacionales y hacia el nivel de los gobiernos regionales o locales; y una extensión horizontal hacia las ONG, la opinión pública y la prensa, además de las fuerzas abstractas de la naturaleza o del mercado<sup>29</sup>.

26 ULLMAN y BUZAN, citados por Gallardo y Koch. En: GALLARDO C., M. AND S. KOCH M. Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.

27 CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS. Loc. Cit.

28 OIM. Migración y Seguridad. Argentina: OIM, Sección 2.8.

29 ROTHSCHILD, E. What Is Security? *Daedalus*, Summer, 1995, 124(3 The Quest for World Order), 53-98.i

Lo anterior refleja la clara tendencia hacia un cambio en el paradigma de seguridad. En este sentido, el Reporte de Desarrollo Humano (RDH) de la ONU del año 1993 destaca que el concepto de seguridad debe cambiar “desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional hasta un mayor énfasis en la seguridad de las personas; desde la seguridad a través del armamento hasta la seguridad mediante el desarrollo humano; desde la seguridad territorial hasta la alimentación, el empleo y la seguridad ambiental”<sup>30</sup>.

En la línea del anterior RDH, el reporte de 1994 destaca que la seguridad, como concepto, estaba más relacionado al Estado-nación que a las personas y, en este sentido, había sido interpretada de manera restrictiva, por un largo período de tiempo, a la protección tanto del territorio frente a agresiones externas, como de los intereses nacionales en el ámbito de la política exterior y de la amenaza global que representaba un eventual holocausto nuclear. A partir de ello, el reporte introduce el concepto de “seguridad humana” sin establecer una definición rigurosa, esgrimiendo que este se identifica más fácilmente por su ausencia que por su presencia<sup>31</sup>.

Posteriormente, la versión 2014 del RDH identificó dos aspectos principales de la seguridad humana: (1) la seguridad frente a amenazas crónicas, como el hambre, las enfermedades y la represión; y (2) la protección frente interrupciones imprevistas y perjudiciales en los patrones de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo o en la comunidad. Asimismo, estableció que la libertad “del miedo” y “de la necesidad” son sus principales componentes y, finalmente, clasificó en siete dimensiones la extensa lista de posibles amenazas —o en algunos casos riesgos, según la definición conceptual precedente— para la seguridad humana; a saber: (1) económica, (2) alimentaria, (3) salud, (4) medioambiental, (5) personal, (6) comunitaria y (7) política<sup>32</sup>. En esta misma línea y en el contexto de las dimensiones detalladas precedentes, el Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana dio a conocer en el año 2009 algunos ejemplos de las principales amenazas —o riesgos— para la seguridad humana, conforme se aprecia en la figura 2<sup>33</sup>.

---

30 UNDP. Human Development Report. New York: O.U. PRESS, 1993.

31 *Ibíd.*

32 *Ibíd.*

33 UNTFHS *Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security*. Edtion ed.: Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN), 2009.

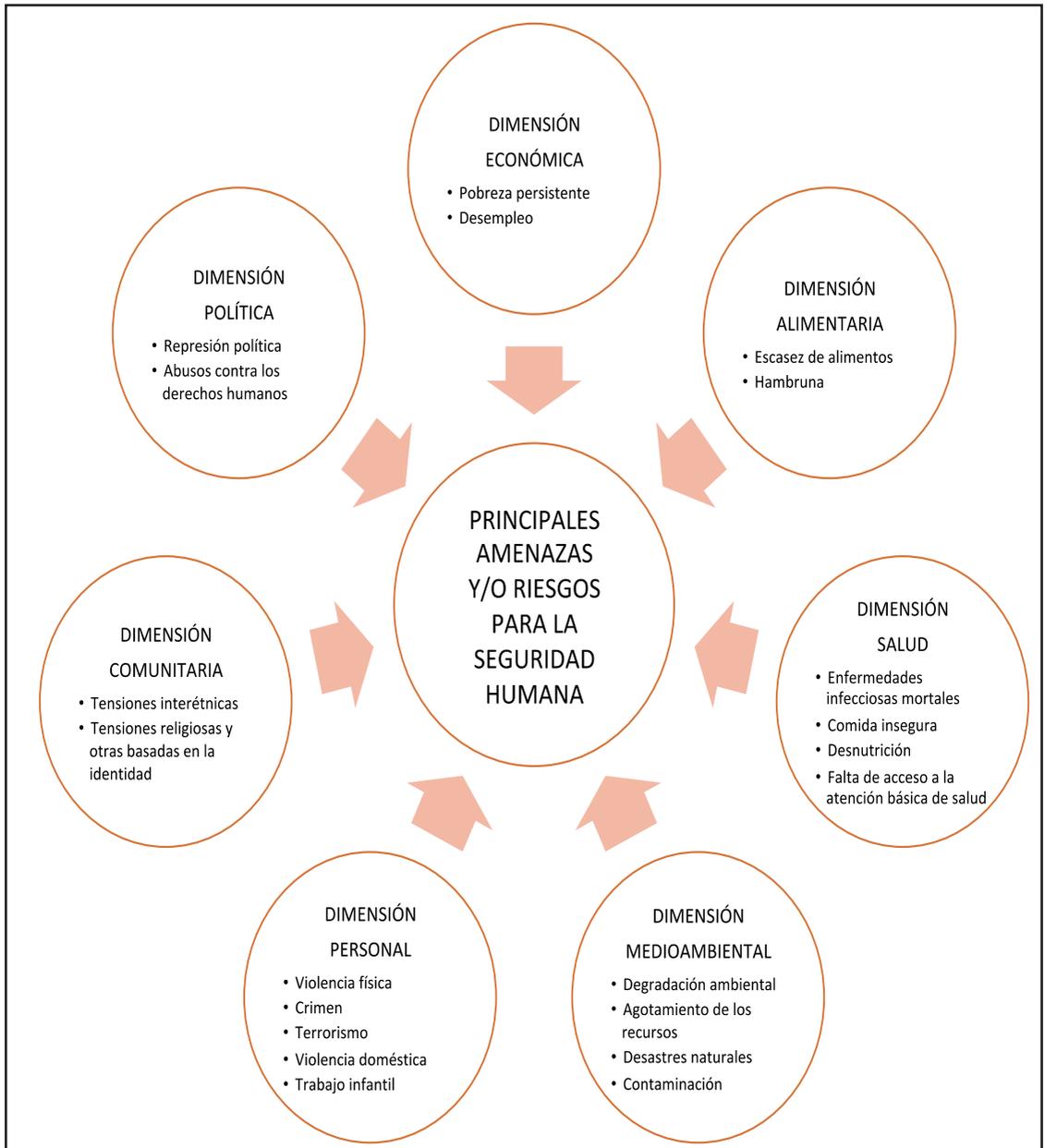


Figura 2: Principales amenazas y/o riesgos a la seguridad humana  
 Elaboración propia. Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana<sup>34</sup>.

Por su parte, Kofi Annan —quien fuera Secretario General de la ONU entre los años 1997 y 2006— acuñó en el año 2000 la siguiente definición de seguridad humana:

34 Ibíd.

*“La seguridad humana, en su sentido más amplio, abarca mucho más que la ausencia de conflictos violentos. Abarca los derechos humanos, la buena gobernanza, el acceso a la educación y la atención médica y garantiza que cada individuo tenga oportunidades y opciones para desarrollar su potencial. Cada paso en esta dirección también es empinado para reducir la pobreza, lograr el crecimiento económico y prevenir conflictos. Libertad de la necesidad, libertad del miedo y la libertad de las generaciones futuras para heredar un medioambiente natural saludable. Estos son bloques de construcción interrelacionados de la seguridad humana y, por lo tanto, de la seguridad nacional”<sup>35</sup>.*

Este cambio de enfoque o tendencia hacia la seguridad humana no descarta, en ningún caso, la importancia de la protección de la soberanía del territorio del paradigma clásico de la seguridad nacional. Por el contrario, a pesar de sus diferencias, ambos enfoques se traslaparían y su grado de interacción dependerá del nivel de coordinación de los responsables de las políticas de seguridad, de las fuerzas responsables de la seguridad y de la sociedad civil de cada Estado.

En este sentido, las principales diferencias entre ambos enfoques están dadas por sus distintos objetivos, actores y objeto de análisis. Es así como la seguridad nacional, de acuerdo al paradigma tradicional, tiene como objetivo central los intereses del Estado-nación, sus actores son principalmente militares y/o policiales, mientras que su análisis se centra en la amenaza de individuos y grupos específicos. La seguridad humana, por su parte, tiene como objetivo la seguridad de las personas y las comunidades, y los actores involucrados en ella representan a diversos grupos de interés, tales como: organismos gubernamentales civiles, militares, policiales y de la sociedad civil. Su análisis, en cambio, se enfoca en estructuras políticas, económicas y sociales más amplias que dan lugar a la violencia<sup>36</sup>.

A modo de ejemplo, de acuerdo al trabajo conjunto elaborado por dos ONG y un centro de estudios, los diferentes enfoques de seguridad generarían soluciones disímiles frente a una misma amenaza. De esta forma, la tabla 1 ejemplifica las dos probables respuestas políticas frente al problema para la seguridad que representa un potencial e hipotético grupo insurgente —conocido por poner en peligro vidas civiles a través de violaciones de los derechos humanos— que amenaza con derrocar a un gobierno.

Así, cada enfoque visualizaría desafíos disímiles y, en consecuencia, adoptaría diferentes estrategias frente a una misma amenaza. El enfoque tradicional de seguridad, por una parte, se orientaría a mantener el monopolio de la fuerza, el que recae generalmente en el instrumento militar y/o policial, mediante una respuesta que permita fortalecer dicho instrumento. Por otra parte, el enfoque de seguridad humana se enfocaría en la legitimidad de las funciones del Estado<sup>37</sup>

---

35 ANNAN, K. Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia. In. Two-Day Session in Ulaanbaatar: Press Release SG/SM/7382, 2000.

36 *Handbook on Human Security: a civil-military-police curriculum*. Edtion ed. The Hague, The Netherlands: The Alliance for Peacebuilding, The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, and The Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2016.

37 A modo de ejemplo, el Estado de Chile cumple con diversas funciones: diplomática, defensa, orden público, administración de justicia, protección civil y protección ambiental, entre otras. DEFENSA, M. D. *Libro de la Defensa Nacional*. Edtion ed. Santiago: MDN, 2017. ISBN 978-956-7728-06-0.

y, de manera holística, buscaría reducir las causas que originarían el apoyo de la población al grupo insurgente.

ENFOQUE	AMENAZA	DESAFÍO	ESTRATEGIA
Nacional (tradicional)	Grupo insurgente que amenaza con derrocar al gobierno en ejercicio	Pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado	Solicitar asistencia a la comunidad internacional, en términos de equipamiento y capacitación en contrainsurgencia y contraterrorismo, para sus fuerzas de seguridad
Humana		Pérdida de la legitimidad del Estado	Empoderar a la sociedad civil para lograr que el gobierno responda por las injusticias que originan el apoyo hacia el grupo insurgentes

Tabla 1: Ejemplos de probables respuestas según enfoque de seguridad  
Elaboración propia. Fuente: Handbook on Human Security<sup>38</sup>.

La hipotética situación anterior, cualquiera sea el enfoque y eventual resultante de la estrategia a adoptar por un gobierno, sin duda afectará directamente a la población civil en varias de las dimensiones de las amenazas a la seguridad humana. En consecuencia, tal y como actualmente ocurre en países como Afganistán, República Democrática del Congo, Siria o Yemen, los grupos insurgentes claramente pueden ser considerados como una variable interviniente extrema en la diáspora de quienes abandonan sus lugares habituales de residencia en búsqueda de seguridad; ya sea como desplazados internos<sup>39</sup> o como refugiados<sup>40</sup>. Los anteriores ejemplos representan situaciones de extrema violencia, pero son casos reales que efectivamente han originado migrantes forzados y, en el mejor de los casos, migrantes voluntarios, que contaban con los recursos para lograr escapar anticipadamente a la violencia que se desataría en sus países de origen.

En síntesis, el marco conceptual precedente nos permite obtener al menos tres conclusiones preliminares. En primer lugar, el migrante no constituye *per se* una amenaza ni un riesgo para la seguridad, no así su necesidad de migrar a partir de condiciones de inseguridad y que, según el escenario alternativo de cada migración, generarían diferentes riesgos que serían aprovechados por las verdaderas amenazas a la seguridad. En segundo lugar, efectivamente existe

38 *Handbook on Human Security: a civil-military-police curriculum*. Loc. Cit.

39 Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido. (Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.). En: <http://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migración>

40 Persona que con "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país". (Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967) En: <http://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migración>

un claro vínculo entre el fenómeno de la migración y la seguridad; vínculo que se ha visto incrementado por el alcance de las interrelaciones generadas por la globalización y por las diversas dimensiones que ha ido abarcando el concepto de seguridad. En tercer lugar, las diversas amenazas o riesgos para la seguridad humana constituirían variables intervinientes en cualquier migración; situación que nos obliga a relegar a un segundo nivel de importancia la pregunta ¿cuántos migrantes? y focalizarnos en responder la pregunta correcta: ¿por qué las personas se convierten en migrantes?

### **Diásporas y conflicto**

La migración ha tenido causas diversas y efectos sociales insospechados. A modo de ejemplo, en contra de lo comúnmente aceptado, la búsqueda de oportunidades económicas ya no sería la principal motivación para quienes migran desde los países del triángulo norte de América Central a los EE.UU.<sup>41</sup>. La violencia desatada en dicha región habría dejado atrás al factor económico, abriendo paso a la seguridad como la principal causa para migrar o, mejor dicho, huir de estos países. De acuerdo a un estudio reciente de la ONG “Médicos sin Fronteras”, citado por la doctora Sarah B. Bermeo<sup>42</sup>, este fenómeno sería consecuencia de niveles de violencia sin precedentes para una zona que no está bajo el flagelo de la guerra. En este sentido, desde la perspectiva de las causas para migrar, el tiempo de espera que requiere la obtención de una visa sería directamente proporcional al aumento de la posibilidades de ser víctima de violencia sexual, extorsión, secuestro, reclutamiento forzado o, incluso, de asesinato por parte de carteles y bandas criminales que actúan con impunidad y motivadas, fundamentalmente, por la creciente demanda de droga desde los EE.UU.<sup>43</sup>.

Por otra parte, desde la perspectiva de los efectos sociales de la migración, de acuerdo a la Oficina de Censos de los EE.UU., en 2017 se identificaron dos importantes hitos estadísticos desde que existe un registro censal en dicho país. En primer lugar, y adelantándose en una década a las proyecciones estadísticas, por primera vez se registró un leve declive de la población de origen blanco no-hispánico, el cual —a diferencia del resto de los grupos étnicos minoritarios estadounidenses— no habría tenido un incremento de su población. En segundo lugar, y por primera vez en su historia, hoy en día en los EE.UU. viven más niños —residentes menores de nueve años— provenientes de minorías étnicas que niños blancos no-hispánicos. Dichos antecedentes, según el Doctor William H. Frey<sup>44</sup>, reflejan el paulatino envejecimiento y declive de la población blanca no-hispánica como característica distintiva del cambio demográfico que estaría sufriendo EE.UU.

---

41 El triángulo norte de América Central se refiere específicamente a tres países centroamericanos, a saber: El Salvador, Guatemala y Honduras.

42 Profesora Asociada de la Escuela de Políticas Públicas de Sanford (Universidad de Duke, Carolina del Norte, EE.UU.).

43 BERMEO, S. Violence drives immigration from Central America. In *Future Development*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.

44 Demógrafo reconocido internacionalmente por su investigación sobre poblaciones urbanas, migración, raza, envejecimiento, demografía política y su experiencia en el censo de los EE.UU. Miembro senior del Programa de Políticas Metropolitanas de *The Brookings Institution* (organización de políticas públicas sin fines de lucro con base en Washington D.C., EE.UU.).

en el presente siglo; tendencia que, a su vez, estaría siendo contrarrestada por el paulatino crecimiento de la población de las minorías jóvenes<sup>45</sup>.

Las situaciones descritas dejan en evidencia, por una parte, el actuar de las amenazas a la seguridad humana como una variable interviniente en una migración y, por otra parte, los posibles efectos demográficos que pueden experimentar los países receptores de migrantes. Sin embargo, en el contexto de la globalización, resulta importante conocer cómo se han relacionado distintas comunidades de migrantes con sus naciones de origen, especialmente cuando ellas se han visto afectadas por conflictos violentos de carácter intra-estatal. A partir de ello, esta sección tiene por objeto identificar la relación y los posibles efectos, en la seguridad, de una diáspora —o dispersión de grupos humanos que abandonan su lugar de origen—, cuando dicha migración proviene de un territorio asolado por un conflicto de carácter intra-estatal. En este orden de ideas y tomando como base parte de la investigación del profesor Feargal Cochrane<sup>46</sup>, es posible clasificar este tipo de migraciones en dos grupos: aquellas que contribuyeron a la exacerbación de los conflictos políticos violentos en sus países de origen, o bien, aquellas que contribuyeron a la mitigación de los mismos.

Respecto del primer grupo, existe evidencia de comunidades migrantes con un rol activista que, desde el exterior, influyeron en los conflictos políticos violentos que se encontraban en desarrollo al interior de sus países de origen. En este sentido, Benedict Anderson acuñó el concepto “nacionalistas a larga distancia”, como una forma de criticar a quienes, gozando de las libertades del país anfitrión, no ejercen su derecho a sufragio e influyen irresponsablemente —a través de propaganda o la provisión de dinero e, incluso, de armas— en la política interna de su nación de origen, pero sin tener que asumir el costo de la violencia resultante de sus acciones. En este sentido, dichas comunidades no solo fueron capaces de recaudar y proveer recursos en beneficio de los objetivos de violentas luchas de liberación; en otros casos tuvo el poder para influenciar políticamente sobre las autoridades del país anfitrión<sup>47</sup>.

Dentro de los variados ejemplos de exacerbación de conflictos internos por parte de diásporas, se destacan: la comunidad “sij” residente en Canadá, EE.UU. y Reino Unido; la comunidad “tamil” desde estos mismos países; la irlandesa residente en los EE.UU.; y finalmente la comunidad “albanesa” desde Australia, EE.UU. y Europa.

En el caso de la diáspora sij, la cual se estima en 17 millones de personas, esta habría tenido un importante rol en el desarrollo del “Movimiento Jalistán”; fracción separatista por la autodeterminación étnica sij que, durante la década de los 80 y 90, buscó la independencia de India de la región de Panyab<sup>48</sup>. Esta diáspora no solo habría conseguido el apoyo diplomático de Paquistán a su causa, además sus activistas habrían viajado a este último país para recibir apoyo financiero y asistencia militar. Dicho conflicto se traduciría en la muerte de miles de

45 FREY, W. H. US white population declines and Generation ‘Z-Plus’ is minority white, census shows. In *The Avenue*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.

46 Profesor de Análisis Internacional de Conflictos, Subdirector de la Escuela de Políticas y Relaciones Internacionales y Director del Centro de Investigación de Análisis de Conflictos de la Universidad de Kent (Reino Unido).

47 COCHRANE, F. *Migration and Security in the Global Age: Diaspora communities and conflict*. Edtion ed. New York: Routledge, 2015. 191p.

48 Región conformada por los estados de Panyab, Haryana e Himachal Pradesh (en India) y la provincia de Panyab (en Pakistán).

civiles y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Los activistas sij habrían sido los responsables de la muerte indiscriminada de civiles y líderes políticos de la minoría hindú que habitaba en esta región. Lo anterior, mediante ataques con bombas en lugares de concurrencia masiva. En respuesta a ello, el gobierno indio desarrolló una campaña de contrainsurgencia entre los años 1984 y 1995, en la cual —de acuerdo a la ONG Human Rights Watch— se habría incurrido en detenciones arbitrarias, tortura, ejecuciones extrajudiciales y la desaparición de activistas sij<sup>49</sup>.

Asimismo, la diáspora tamil —de 800.000 personas aproximadamente— habría financiado al “Movimiento Eelam Tamil”; grupo separatista que lograría organizar un Estado de facto (no reconocido) en la región noreste de la isla Ceilán (República Democrática Socialista de Sri Lanka), desde 1990 y hasta que fuera derrotado militarmente en 2009. Esta diáspora habría conseguido financiar, exacerbar y prolongar el conflicto gracias al despliegue de activistas en más de 40 países, quienes habrían recaudado alrededor de US\$ 82 millones al año para su causa. Dichos recursos habrían ido en directo beneficio de la generación y el sostenimiento de las capacidades militares de los “Tigres de la Liberación del Eelam Tamil” o “Tigres Tamiles”<sup>50</sup>. Este grupo separatista llegó a contar con 30.000 efectivos y un importante arsenal, que incluía artillería pesada, morteros, misiles y aviones livianos; situación que habría obligado al gobierno de Sri Lanka a incrementar la dotación de su ejército desde los 120.000 efectivos con que contaba en el año 2005 a 200.000 en 2009<sup>51</sup>. Para Sri Lanka esto significaría incrementar su gasto militar —como porcentaje del PIB— muy por sobre el promedio mundial e incluso, por sobre el porcentaje de gasto militar de los EE.UU. entre los años 1995 y 2002; periodo en el cual Sri Lanka alcanzó un porcentaje de gasto equivalente al 5,8% del PIB, y que solo lograría reducir a partir de la derrota de los “Tigres Tamiles” en el año 2009 (Gráfico 1)<sup>52</sup>.

---

49 COCHRANE, F. Loc. Cit.

50 *Ibid.*

51 RAJAPAKSA, G. Sri Lanka's National Security. Prism: a Journal of the Center for Complex Operations, 2013, 4(4), 139-155.

52 BANK, T. W. Military expenditure (% of GDP). In.: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security, 2018.

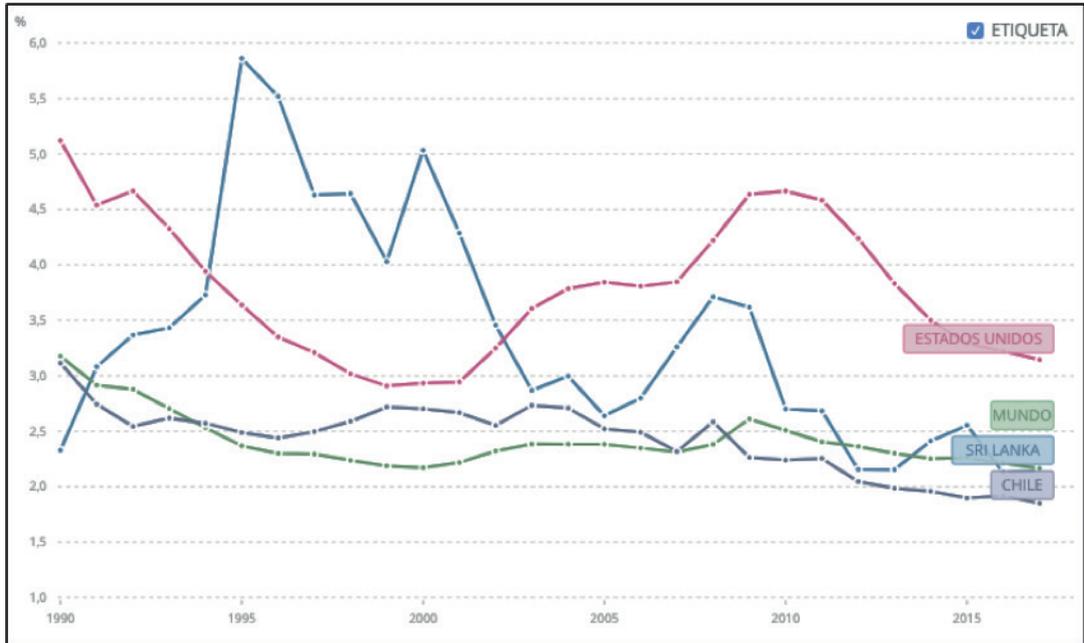


Gráfico 1: Gasto militar comparado como porcentaje del PIB, periodo 1990-2017  
Fuente: Banco Mundial.<sup>53</sup>

La diáspora irlandesa residente en los EE.UU. también constituye un ejemplo emblemático de “nacionalismo a larga distancia”. Dicha comunidad habría otorgado —por un período de más de tres décadas— apoyo activo y pasivo en favor de los grupos paramilitares que luchaban en Irlanda del Norte por su independencia del Reino Unido. Para este propósito esta comunidad fundó en el año 1970 el “Comité de Ayuda Norirlandés”; más conocido como *Noraid*. Esta organización de beneficencia tendría como propósito apoyar a las familias de los prisioneros del Ejército Republicano Irlandés Provisional (PIRA por sus siglas en inglés) y del Ejército Republicano Irlandés (IRA por sus siglas en inglés), para lo cual habría recaudado alrededor de US\$ 3,5 millones entre los años 1970 y 1991. Sin embargo, dicho comité fue considerado como la fachada del más importante grupo de apoyo activo a dichos grupos paramilitares y se le acusó de abastecer de armas y explosivos a la causa separatista. De hecho, más del 70% del armamento incautado por las fuerzas británicas sería de origen estadounidense. Por otra parte, el *Noraid* también logró influenciar a la opinión pública y a políticos estadounidenses<sup>54</sup>. A modo de ejemplo y en abierta crítica a las políticas represivas del gobierno británico, el senador demócrata Edward Kennedy —quien se referiría a este conflicto como el “Vietnam británico”<sup>55</sup>— patrocinó en 1971 una resolución del congreso estadounidense que solicitaba la retirada de las tropas británicas

53 Ibíd.

54 COCHRANE, F. Loc. Cit.

55 TIME. Kennedy’s Top 10 Legislative Battles: A Life in Legislation. In *Time*. 2009.

de la provincia de Úlster<sup>56</sup>. Asimismo, más tarde declararía que dicho conflicto habría superado la jurisdicción del gobierno británico, por lo que se requería la intervención de la comunidad internacional<sup>57</sup>.

La diáspora albanesa, sin embargo, constituye un caso distinto al de los tres precedentes. Esta comunidad no se conformó con un actuar étnico-político desde el ambiente de seguridad que le otorgaba la distancia de sus lugares de residencia (Australia, EE.UU. y Europa). Por el contrario, durante la década de los 90 muchos de ellos, dispuestos a pagar el costo de su radicalización en favor de la causa por la independencia de Yugoslavia y posteriormente de Serbia, se enlistaron en el “Batallón Atlántico” del “Ejército de Liberación de Kosovo” (KLA por sus siglas en inglés)<sup>58</sup>. El origen de la radicalización de la comunidad albanesa-kosovar residente en los EE.UU., se remonta a mediados de los 80; década en la cual se estableció la “Liga Cívica Albanesa-Estadounidense” (AACL, por su sigla en inglés). Posteriormente, durante la década de los 90, una fracción disidente de la AACL conformó el “Consejo Nacional Albanés Estadounidense” (NAAC, por su sigla en inglés); la cual, al igual que la AACL, tuvo una fuerte influencia sobre esta comunidad. En este mismo periodo surgió el “*Homeland Calling Fund*” y el “Batallón Atlántico”; organismos que brindaron una importante ayuda financiera y militar para sostener el esfuerzo de la guerrilla contra el régimen serbio de Slobodan Milosevic<sup>59</sup>. En este sentido, el nivel de moderación o de radicalización de esta diáspora —de acuerdo a un estudio de la Doctora María Koinova<sup>60</sup>— habría estado vinculado al nivel de violencia y/o a la ocurrencia de situaciones que desafiaban la soberanía de Kosovo. Es así como, entre 1998 y 1999 se produjo una movilización radical de esta diáspora, producto de un grado de violencia que alcanzó niveles de limpieza étnica. Asimismo, en los periodos de 1994-2004 y 2004-2008 se registró una movilización moderada de esta diáspora, dada la violencia esporádica registrada tras la intervención de las fuerzas de paz de la OTAN, la que a partir de 2004 se revigorizaría tras del violento actuar de la mafia kosovar<sup>61</sup>. Dicha radicalización permitiría que, conforme a estimaciones del KLA, entre un 20% y 30% de las tropas que voluntariamente participaron de este conflicto proviniera de la comunidad albanesa residente en EE.UU.<sup>62</sup>. En síntesis, este último caso deja en evidencia la capacidad de una diáspora para influir en un conflicto de carácter intra-estatal y perpetuar la violencia política como protagonista del mismo.

En contraste con los casos precedentes, las diásporas también pueden contribuir al esfuerzo por alcanzar la paz en sus países de origen. En este sentido, la contribución a la seguridad ha permitido proporcionar alternativas —de carácter político, económico y cultural— para la mitigación de la violencia desatada en

---

56 SANDERS, A. Senator Edward Kennedy and the “Ulster Troubles”: Irish and Irish-American Politics, 1965-2009. *Historical Journal of Massachusetts*, 2011, Summer 2011, 206-240.

57 COCHRANE, F. Loc. Cit.

58 *Ibíd.*

59 KOINOVA, M. Can conflict-generated diasporas be moderate actors during episodes of contested sovereignty? Lebanese and Albanian diasporas compared. *Review of International Studies*, Jan 2011, 37(1), 437-462.

60 Investigadora principal del Consejo de Investigación Europeo Starting Grant “Diásporas y Soberanía Impugnada”.

61 KOINOVA, M. Four Types of Diaspora Mobilization: Albanian Diaspora Activism For Kosovo Independence in the US and the UK. *Foreign Policy Analysis*, 2013, 9(4), 433-453.

62 COCHRANE, F. Loc. Cit.

zonas afectadas por conflictos intra-estatales. Dentro de este grupo encontramos: otro segmento de la diáspora irlandesa residente en EE.UU., el cual aportó a la seguridad de Irlanda desde el ámbito político; la diáspora somalí y su importante contribución económica a la seguridad de Somalia y, finalmente, la diáspora afgana influenciando política, cultural y económicamente en la seguridad de Afganistán.

En el caso de la comunidad irlandesa residente en los EE.UU., no todos sus integrantes apoyaron la resistencia paramilitar del PIRA o del IRA. Es así como, compartiendo los objetivos políticos del *Noraid*, pero estando en desacuerdo con la violencia como el método para lograr una reunificación, surgió el Caucus Nacional Irlandés o INC (por su sigla en inglés). Si bien el INC no fue tan publicitado como el *Noraid*, su constancia le permitió influenciar y obtener en el largo plazo importantes logros políticos. Dentro de ellos, destaca la capacidad de persuadir en favor de la no discriminación de empleados norirlandeses en empresas estadounidenses con base en el Reino Unido, lo que permitió que, a partir de 1985, esta causa se legislara progresivamente en los diferentes estados en los EE.UU. y, a pesar del fuerte rechazo inicial británico, sentó las bases para que en 1989 el Reino Unido estableciera la “Ley de Empleo Justo” y la “Comisión de Empleo Justo”<sup>63</sup>. Posteriormente, durante la década de los 90, la presión política —no violenta— de este segmento de la diáspora irlandesa logró conseguir el apoyo del presidente Clinton; quien contribuyó para que ambas partes dieran fin al conflicto mediante el “Acuerdo del Viernes Santo” en abril de 1998<sup>64</sup>.

Desde la perspectiva de la contribución económica, las diásporas pueden constituir un verdadero salvavidas para una sociedad asediada y fundamentalmente empobrecida por la violencia. Al respecto, Cochrane plantea que las remesas de dinero provenientes de migrantes, no solo otorgan esperanza a quienes permanecieron en una zona afectada por el conflicto, además reducen su necesidad de recurrir a la violencia para compensar su situación económica o política<sup>65</sup>. La diáspora somalí, por ejemplo, junto con ser una de las más grandes del planeta, ha contribuido significativamente al desarrollo económico y a la reconstrucción de su nación. De acuerdo al Reporte de Desarrollo Humano de Somalia del año 2012, más del 14% de su población vive fuera del país; cifra que equivaldría a más de un millón de migrantes. Asimismo, este reporte indica que el 35% de su PIB corresponde a remesas, lo cual sitúa a Somalia dentro de los países que más ingresos de este tipo reciben. En términos concretos, se estima que sus remesas podrían llegar a los US\$ 2.300 millones; cifra equivalente al 23% del ingreso familiar somalí y al 80% del capital inicial requerido por las pequeñas y medianas empresas en dicho país<sup>66</sup>. Actualmente, se estima que solo la diáspora residente en Norteamérica y Europa envía US\$ 1.600 millones al año en remesas. Esta red de apoyo externo no solo ha permitido satisfacer las necesidades de vida de las familias de los migrantes, también ha contribuido a la generación de empleos y emprendimientos y, fundamentalmente, ha evitado el colapso de la economía de un país que durante décadas se ha visto afectado por conflictos civiles, escasez de alimentos y desastres naturales, como sequías

63 Ibid.

64 BASER, B. S., ASHOK. Diasporas as peacemakers: third party mediation in homeland conflicts. *International Journal on World Peace*, 2008, 25(3), 7-28.

65 COCHRANE, F. Loc. Cit.

66 SOMALIA, U. Somalia Human Development Report 2012: Empowering Youth for Peace and Development. 2012.

e inundaciones<sup>67</sup>. En este sentido, cualquier interrupción al flujo de estas remesas —como las ocurridas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, producto del mayor control de estos movimientos financieros durante la denominada guerra global contra el terrorismo— podría tener graves consecuencias para la subsistencia de su población y para la estabilidad social de este país<sup>68</sup>.

Por su parte, la diáspora afgana —luego de los atentados del 11 de septiembre— habría jugado un importante rol después de iniciada la intervención militar liderada por EE.UU. en 2001. Lo anterior, a través de acciones de carácter político-cultural y también otras de carácter económico. En la esfera político-cultural, la mayoría de los miembros del gabinete, que fuera conformado por el expresidente Hamid Karzai tras la caída del régimen talibán provenía de migrantes afganos que decidieron regresar a su país y que, de acuerdo con Cochrane<sup>69</sup>, contribuyeron a mediar con las heterogéneas comunidades locales del particular y cambiante mosaico tribal afgano<sup>70</sup>. Asimismo, además de la enérgica lucha contra la corrupción, el recién instalado jefe de Estado habría hecho hincapié “en la importancia de generar suficientes ingresos para garantizar la autosuficiencia del gobierno”, destacando “la importancia de la empresa privada” y alentando “la inversión extranjera y de la diáspora afgana”<sup>71</sup>. En este sentido y desde el punto de vista económico, la esta diáspora habría realizado importantes y diversas inversiones en el ámbito de la aviación civil, la banca, el sector inmobiliario y las comunicaciones; sector en el cual, al año 2015, dos de las tres principales compañías de telefonía móvil estaban administradas o eran de propiedad de afganos residentes en el extranjero. Por otra parte, el volumen de remesas que ingresaron a este país ascendió de US\$ 247 millones en 2011, a US\$ 385 millones en 2012 hasta alcanzar los US\$ 537.5 millones en 2013; monto que a esa fecha equivalía al 30% del PIB de Afganistán. Al respecto, estudios indican que un tercio de la población afgana aún depende de las remesas provenientes de familiares residentes en el extranjero; ingresos que de alguna forma permiten contrarrestar la dimensión económica de las amenazas a la seguridad humana descritas previamente<sup>72</sup>.

En resumen, la sección precedente nos permite incrementar las conclusiones preliminares de este trabajo. En primer lugar, las diásporas provenientes de países asolados por los conflictos intra-estatales pueden influir efectivamente en la seguridad de los mismos, ya sea exacerbando la violencia y prolongando el conflicto, o bien, mitigando los niveles de violencia de un determinado conflicto con miras a la pronta resolución de este.

En el primer caso, el nacionalismo a larga distancia de una diáspora puede incrementar los niveles de violencia de un conflicto, lo que a su vez podría influir en el tiempo requerido para la eventual resolución de este. Lo anterior, ya sea

---

67 UNITED NATIONS, A. R. Somali diaspora's remittances cast a lifeline: Interview with a money transfer chief executive. In.: Africa Section, Strategic Communications Division, Department of Public Information, United Nations, 2013.

68 KOSER, K. AND N. VAN HEAR Asylum Migration and Implications for Countries of Origin 2003, (20).

69 COCHRANE, F. Loc. Cit.

70 ECONOMIST, T. Afghanistan's tribal complexity. In the dark. In. Sangin district, Helmand, 2008, vol. 2018.

71 UNSC, UNITED NATIONS SECURITY C. Loya Jirga a truly representative sample of Afghan society, Security Council told in briefing on Afghanistan. In. New York, 2002.

72 DANSTRØM, Matilde Skov, KLEIST, Nauja y SØRENSEN, Ninna Nyberg. Somali And Afghan Diaspora Associations In Development And Relief Cooperation. Copenhagen, Denmark: 2015.

ejerciendo influencia sobre las autoridades políticas en favor de sus objetivos, provisionando recursos económicos y materiales a los grupos separatistas, o bien, mediante el empleo simultáneo de ambas formas de apoyo. Asimismo, pueden influenciar en el resultado del conflicto a través de aquellos miembros de la comunidad migrante que, una vez radicalizados, están dispuestos a regresar a su lugar de origen y compartir el esfuerzo que implica participar directamente del conflicto. En este sentido, los resultados obtenidos serán a expensas de vidas humanas o del respeto de los derechos humanos.

En el segundo caso, las diásporas también pueden morigerar la violencia desatada en zonas afectadas por un conflicto intra-estatal y, por ende, constituirse en verdaderos constructores de paz a larga distancia. Lo anterior, ya sea ejerciendo influencia en las autoridades políticas del país anfitrión, para que intervengan en la búsqueda de una solución pacífica del conflicto, o bien, contribuyendo económicamente a mitigar las necesidades individuales y colectivas de su nación y, de esta forma, contrarrestar la dimensión económica de las amenazas a la seguridad humana. De igual forma, pueden contribuir *in situ* a la seguridad de su nación, a partir de la intervención de organismos internacionales, mediante la participación de la actividad pública y privada que implica el esfuerzo de estabilización de una nación afectada por un conflicto intra-estatal.

Finalmente, frente a una diáspora ocasionada por las situaciones de inseguridad propias de un conflicto intra-estatal, la evidencia asociada a la potencial exacerbación de la violencia política por parte de determinadas comunidades de migrantes, nos obliga a preguntarnos ¿bajo qué circunstancias una comunidad de migrantes estará dispuesta a apoyar la violencia desatada en su lugar de origen?

### **Migraciones: oportunidades y desafíos**

El vínculo entre Chile y el continente americano se ha caracterizado por su variedad y multiplicidad. En este contexto, es posible advertir la acción de dinámicas profundas que han generado impacto, actuando desde parte del Estado y desde la sociedad civil. A partir de ello, la presente sección tiene como objetivo identificar políticas públicas exitosas que fueron implementadas por diversos países, en continentes tan disimiles como lo son Europa, América y Oceanía. Lo anterior, sin dejar de lado la rigidez en la implementación de una política migratoria y los desafíos que ello impone a la identidad nacional y sus implicancias en la seguridad de los Estados<sup>73</sup>.

La doctrina multiculturalista que se extendió a nivel mundial en los años 80, afirma esencialmente que cuanto más diversa sea una sociedad esta alcanzará un mayor grado de riqueza<sup>74</sup>. Guillermo Bravo señala que “esta situación se entiende porque las migraciones internacionales tienen lugar al interior de un sistema de convivencia global, en el que intervienen diversos factores que no modelan un contexto coyuntural sino que, muy por el contrario, son parte de la dinámica estructural de la globalización”<sup>75</sup>.

73 Cultural and Identity security. In E. GUILD AND J.V. SELM. *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*. Routledge, 2005.

74 *Ibid.*

75 BRAVO Acevedo, G. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, 2015, (48), 139-149.

Sin embargo, se tiende a relacionar el fenómeno migratorio con un aumento de la delincuencia y, como resultado, un incremento en la percepción de inseguridad<sup>76</sup>. Pese a ello, según Seara, no existiría una relación causa-efecto entre el fenómeno migratorio y el aumento de los delitos, pero sí una vinculación entre el crecimiento de la percepción de criminalidad y la existencia de un segmento de migrantes irregulares que actúan al margen de la ley. Del mismo modo, la delincuencia no tendría nacionalidad, por lo que no puede convertirse en el chivo expiatorio de una inseguridad que tiene múltiples causas<sup>77</sup>.

Por otra parte, Peter Phillips señala que inmigración e integración — asimilación— no es lo mismo. En tal sentido, los inmigrantes deben poseer un sentimiento de pertenencia y de identificación con el país de acogida, para lo cual es necesario que exista un clima de igualdad de oportunidades en un mercado laboral sin discriminación<sup>78</sup>.

Existen múltiples desafíos en cuanto a migración, uno de ellos es evitar una sobre población de migrantes. Al respecto, Goldstone señala que los países emergentes serán quienes principalmente reciban una gran cantidad de migrantes no calificados, produciéndose una verdadera “bomba de exceso de población”<sup>79</sup>. Sin duda alguna, Goldstone se refiere a la posibilidad de que los migrantes encuentren buenos y estables empleos; sin embargo, la realidad nacional indica que existe tanto un *brain drain* desde países como Colombia y Venezuela —quienes aportan principalmente profesionales calificados—, como también la recepción de mano de obra no calificada de países como Haití<sup>80</sup>.

Antes de iniciar el análisis de los estudios de casos, es imperativo develar la situación nacional. Chile, de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2016<sup>81</sup>, se encuentra en el grupo de los países “altamente desarrollados”. Lo que sumado a su aceptable nivel de seguridad —comparado con el resto de los países de la región— y al bienestar que el Estado entrega a sus ciudadanos, lo mantendrá como un destino atractivo para eventuales migrantes.

Es así como los siguientes estudios de caso nos permitirán identificar experiencias exitosas de políticas migratorias que, reconociendo la importancia de generar sentido de pertenencia por parte de los migrantes hacia el Estado receptor, han contribuido a su seguridad nacional.

De acuerdo a lo señalado precedentemente, para el Estado de Chile la migración debe ser considerada como un desafío y las experiencias de otros países podrían constituir una referencia para el actual proceso de modernización de su legislación en esta materia. Asimismo, no es posible separar la globalización y el desarrollo del fenómeno migratorio. Como lo señala Juan Bravo, del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES), a pesar de la creencia popular la evidencia empírica nacional demuestra que la migración no ha

---

76 HERRERA-LASSO, L. AND J. ARTOLA. Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. In N.A. CANTO ed. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México DF: CASEDE, 2011.

77 SEARA Ruiz, J. M. *La inmigración. Un fenómeno universal*. Edtion ed. Madrid: Dykinson, 2010.

78 PHILLIPS, P. Integración y asimilación, no es lo mismo. In *Actualidad / Política*. Deutsche Welle, 2008.

79 GOLDSTONE, J. A. The new population bomb. *Foreign Affairs*, 2010, 89(1 Jan./Feb. 2010).

80 *Brain Drain* (éxodo intelectual o fuga de cerebros): concepto entendido como la partida de personas educadas o profesionales de un país, sector económico o campo hacia otro que, por lo general, otorga un mejor salario o condiciones de vida. En: MERRIAM-WEBSTER. Dictionary. In. Springfield, MA, 2018.

81 UNDP. Human Development Reports. Table 1: Human Development Index and its components. In., 2016.

tenido impactos laborales negativos; ya sea en materia de salarios o de empleo para los trabajadores chilenos, como tampoco en la seguridad interior del Estado<sup>82</sup>.

En un mundo globalizado como el actual, países como Noruega, Canadá y Australia han entendido la importancia de la migración —o convivencia global— la que, entre otros aspectos, les ha permitido ocupar los “espacios vacíos” de sus territorios, aumentar su población, mejorar la tasa de envejecimiento y ocupar puestos de trabajo que requieren mano de obra calificada. A partir de ello, surge la pregunta asociada al debate nacional en cuanto a determinar si existe o no un real aporte de los migrantes al desarrollo del país, o si estos representan una amenaza a la seguridad interior, dado un bajo sentido de pertenencia con el Estado anfitrión.

De esta forma, los siguientes estudios de caso describirán cómo los países que consiguieron generar un sentido de pertenencia en los migrantes han logrado mantener e incrementar sus índices de seguridad y desarrollo. En tal sentido, los casos de estudio de Noruega, Canadá y Australia son considerados como ejemplos de “oportunidades migratorias” producto de políticas públicas claras y transparentes.

Noruega, según el Índice de Desarrollo Humano 2016 —que mide factores tales como salud, educación y nivel de ingreso— es el mejor país del mundo para vivir. Asimismo, la OCDE señala que en esta nación escandinava la “desigualdad salarial es baja, lo cual, en combinación con una alta participación de la fuerza laboral (sobre todo entre las mujeres) y la redistribución mediante el sistema fiscal y de prestaciones, dan pie a una distribución igualitaria de los ingresos familiares netos”<sup>83</sup>. Producto de lo anterior, existe una elevada tasa de población migrante que alcanza el 15% —porcentaje elevado en comparación con el 3% de esta realidad en Chile<sup>84</sup>— lo que la obligó durante el presente siglo, especialmente en la última década, a la implementación de políticas migratorias de carácter estricto, poco flexible y selectivo, dentro de lo que se destacan los siguientes aspectos:

- *Solicitud de asilo*: política que permitió realizar un ajuste general de las condiciones para recibir residencia permanente. En tal sentido, los menores de edad solo reciben el estatus de refugiados hasta cumplir la mayoría de edad<sup>85</sup>.
- *Recortes en ayudas sociales*: política que permitió formalizar la migración y reducir el número de migrantes que solicitaban asilo<sup>86</sup>.
- *Selección de inmigrantes*: dado que es un país que no supera los seis millones de habitantes, su política de selección de migrantes está asociada a las necesidades de su mercado laboral.

Lo anterior, permitió favorecer a la población local respecto de los migrantes irregulares, incorporar mano de obra extranjera de acuerdo a la real demanda del país y otorgar igualdad de condiciones para el desarrollo humano y el bienestar de los migrantes regulares. Sin duda, una de las políticas que más causó conmoción en este país fueron los recortes a las ayudas sociales a los migrantes irregulares; medida que finalmente fue valorada tanto en Noruega como en el resto de los países escandinavos.

82 BRAVO M., J. Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población. Santiago: 2017.

83 OECD. Better life Index. Noruega. In. Paris: OECD, 2016.

84 EXPANSION. Datosmacro.com. In., 2017.

85 SOCIOLABORALES, S. G. D. R. I. Actualidad Internacional Sociolaboral. In. Madrid: Ministerio de empleo y seguridad social, 2016.

86 Ibid.

Si bien es cierto cada Estado tiene el legítimo derecho a implementar sus propias políticas públicas en función de un determinado contexto —nacional como internacional— las políticas implementadas por Noruega nos permiten concluir que su principal objetivo es controlar la migración irregular, dado su impacto en su seguridad y desarrollo. Dichas políticas dejaron de manifiesto que ante situaciones extremas —como el exceso de migrantes irregulares— se requiere la adopción de medidas extremas, pero sin que el fin justifique los medios, ya que toda política pública debe llevar implícito aspectos morales, éticos y sociales.

Canadá, por su parte, es uno de los países con una de las mayores superficies del planeta y que ha sido capaz de estructurar adecuadamente sus políticas migratorias. Quien llega a esta nación debe ser un aporte, tanto en materia de oficios como en profesiones clásicas. El mosaico de razas existente en este país da pie a un multiculturalismo, el que solo puede ser controlado a través de políticas que incentiven la tolerancia. Su posición estratégica entre dos potencias globales —Rusia y Estados Unidos— la ha obligado a desarrollar políticas migratorias en beneficio de la seguridad de América del Norte.

Este país ha sido forjado y poblado esencialmente por migrantes. De acuerdo a estadísticas entregadas por el Instituto Nacional de Estadísticas canadiense, en la actualidad el país tiene una población que alcanza el 22% de migrantes; para el año 2036 esta alcanzará el 34%<sup>87</sup>. El haber establecido claras políticas públicas tendientes a incrementar la calidad del migrante fue clave. Sin embargo, no está exenta del desafío que representa la diversidad cultural y su relación con la seguridad interna del país.

Algunas variables que han influido en una eficiente política pública migratoria y su directa relación con la seguridad interna, son las siguientes<sup>88</sup>:

- *Selección de migrantes*: política que se traduce en un programa de trabajadores calificados (*FSWP-Federal Skilled Worker Program*) con un impacto real en las necesidades del mercado laboral canadiense, por lo tanto no da lo mismo qué oficio u profesión posea el migrante.
- *Entrega de visas temporales auspiciadas por el empleador*: política, también implementada en otros países, que ha permitido que trabajadores accedan por un período determinado al mercado laboral de Canadá.
- *Igualdad de oportunidades*: política mediante la cual se entregan los mismos beneficios que al resto de los nacionales, aceptando el multiculturalismo, pero bajo la estricta observancia de las leyes canadienses y basado en el principio de la tolerancia.

Como se señaló precedentemente, la consistente aplicación de estas políticas y, muy en especial, las visas auspiciadas por el empleador, que están estrechamente relacionada con la política selectiva de trabajadores, es una manifestación concreta sobre la importancia de distintos actores responsables de la implementación de políticas efectivas en esta materia, lo que, al mismo tiempo, está asociado a un exhaustivo control de identidad orientado a minimizar los riesgos a la seguridad interior del país<sup>89</sup>.

87 GRENIER, É. 21.9% of Canadians are immigrants, the highest share in 85 years: StatsCan. In. Toronto: CBC News, 2017.

88 BELLIOLO A., Á., M. E. FRANCO B. AND J. RAMÍREZ R. Migraciones en Chile: Diagnóstico y Lineamientos de Propuestas. Santiago: 2012.

89 WRIGHT, C. F., D. GROUTSIS AND D. VAN DEN BROEK. Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017, 43(11), 1854-1872.

Por otra parte, y de acuerdo a estudios internacionales<sup>90</sup>, Canadá es considerado uno de los países más seguros del mundo con un privilegiado sistema de educación pública y el quinto mejor país para envejecer; situación que sumada a las políticas públicas antes descritas hicieron de este país un destino atractivo para el migrante calificado. Lo anterior gracias a su constancia en políticas migratorias que datan desde fines de la década de los 80 y comienzo de los 90, las cuales se han mantenido hasta hoy.

Australia, por su parte, es un país que también mantiene estrictas políticas de migración, debido a su vasto territorio y a su baja densidad poblacional. El origen de esta nación se remonta a los territorios que formaron parte del Imperio británico, el cual —al estar rodeado por los océanos Índico y Pacífico— fue particularmente apropiado para colonias penales, las que se fueron agrupando en un puñado de ciudades mayoritariamente costeras y que dejaron despoblado el interior de su territorio.

Esta particular ubicación geográfica y condición insular, ha impedido el flujo de corrientes migratorias masivas, tan características de otras zonas del planeta, por lo que tanto las embajadas como las empresas australianas en el exterior han desempeñado un rol fundamental para atraer migrantes profesionalmente calificados. En este sentido, el ingreso de migrantes también ha sido controlado por el gobierno para satisfacer las necesidades de mano de obra del mercado australiano; situación que ha definido el perfil de sus migrantes. A modo de ejemplo, es posible destacar, entre otras, las siguientes profesiones u oficios de la población migrante: albañiles, bármans, bodegueros, cajeras, carpinteros, médicos y pilotos. Lo anterior, fue apoyado por un sistema laboral con buenas remuneraciones, especialmente para empleos que requieren mano de obra calificada; situación que permitió facilitar la permanencia y crear sentido de pertenencia con el país de destino. Asimismo, y con el propósito de facilitar el proceso de integración de los inmigrantes, el mal comportamiento podía ser causal de una inmediata repatriación<sup>91</sup>.

Chris Right señala que Australia, en comparación con las principales potencias, transformó su ya rigurosa política migratoria con buenos resultados para su economía. Lo anterior se logró a través de un incremento en las visas para trabajadores calificados, una mayor acuciosidad en la selección del capital humano —de acuerdo a las necesidades del mercado laboral— y entregando una mayor responsabilidad a la empresa privada en cuanto a responder por la selección de los migrantes<sup>92</sup>.

A modo de ejemplo, las siguientes variables han influido en la eficiente política pública migratoria y su relación con su seguridad interna:

- *Migración temporal auspiciada por el empleador*: política migratoria que puede ser vista como una manera de estratificar y controlar la migración; sin embargo, ha demostrado ser productiva y eficaz<sup>93</sup>.
- *Tolerancia cero contra la migración ilegal*: política que ha buscado una migración temporal y selectiva, permitiendo un mejor control en el acceso al

90 Canadá se ubicó en 2015 como el quinto mejor país del mundo para envejecer, de acuerdo a la ONG INTERNATIONAL, H. Global AgeWatch Index. In., 2015.

91 IREDALE, R. *Política migratoria y de refugio, asentamiento e integración en Australia*. Edtion ed. Barcelona: CIDOB, 2006.

92 WRIGHT, C. F. Why Do States Adopt Liberal Immigration Policies? The Policymaking Dynamics of Skilled Visa Reform in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, 41(2), 306-328.

93 WRIGHT, C. F., D. GROUTSIS AND D. VAN DEN BROEK. Loc. Cit

- país y evitando posibles problemas de seguridad interior.
- *Rechazo a solicitudes de asilo*: política mediante la cual no acepta que migrantes soliciten asilo una vez caducada su visa, medida que podría ser considerada atentatoria contra los derechos humanos de los migrantes<sup>94</sup>, pero que sin embargo ha permitido aumentar la migración ordenada, tanto por motivos laborales o bien forzada (MFO/ MLO).

De acuerdo a lo señalado precedentemente, la consistente aplicación de estas políticas y, muy en particular, la rigurosa selección de migrantes —a partir de la evolución de las necesidades del mercado laboral<sup>95</sup>— ha permitido contribuir a la seguridad mediante el alto nivel de ocupación laboral de los migrantes.

POLÍTICA DE ESTADO	NORUEGA	CANADÁ	AUSTRALIA
Tolerancia cero contra los inmigrantes ilegales	✓	✓	✓
Rechazo a solicitudes de asilo	✓	X	✓
Migración selectiva de acuerdo a las necesidades del mercado laboral, sin límite de tiempo	✓	✓	✓
Migración temporal de acuerdo a las necesidades del mercado	X	✓	✓

Tabla 2: Síntesis comparativa de políticas migratorias  
Fuente: Elaboración propia.

A partir de ello y frente a la facilidad otorgada por la globalización a los desplazamientos humanos, es posible identificar importantes similitudes entre las políticas migratorias impulsadas por estos países. Los tres casos de estudio coinciden en la importancia de tener políticas migratorias claras y transparentes. En tal sentido, estos países otorgan oportunidades a los eventuales migrantes de acuerdo a la demanda laboral de sus respectivos mercados. Además, mantienen tolerancia cero hacia la migración ilegal o irregular, dada su vinculación con la seguridad interior del país.

Del mismo modo, estas medidas permitieron regular el flujo migratorio y evitar problemas de seguridad interior derivados de un posible incremento en sus tasas de desempleo. Sin embargo, Khalid Koser señala que el Estado, en materia de migración ilegal o irregular, enfrenta múltiples desafíos, fundamentalmente el respeto a los derechos humanos<sup>96</sup>. Lo anterior se agudiza aún más cuando quienes migran lo han hecho sostenidamente —según Paul Collier<sup>97</sup>— desde países pobres a ricos, en busca de mejores condiciones de vida, seguridad y oportunidades que no encuentran en sus países de origen.

94 WRIGHT, C. F. Loc. Cit.

95 FACCHINI, G. AND E. LODIGIANI Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. SAGE Journals, 2014, 229(1), R3-R21.

96 KOSER, K. Irregular migration, state security and human security G.C.O.I. MIGRATION, 2005.

97 Citado por: BAUMAN, Z. Loc. Cit.

Asimismo, dentro de los casos analizados, Canadá presenta una evidente fortaleza respecto del estatus de sus migrantes. En tal sentido, la OIM señala que en general existiría una clara preferencia por emigrar hacia países que posean políticas públicas migratorias claras y transparentes, considerándose como una ventaja para los migrantes la otorgación de visas, las que, junto con legitimar su entrada al país, los protege ante eventuales situaciones de explotación laboral<sup>98</sup>; especialmente cuando los sectores empresariales ven “con buenos ojos e incluso codicia la afluencia de mano de obra barata”<sup>99</sup>.

Por otra parte, otro importante desafío de toda política pública es generar las condiciones para que los migrantes acepten en el más breve plazo los valores y las bases de convivencia de la sociedad del Estado anfitrión; es decir, que se integren sin que ello implique asimilar la cultura de este último. En este sentido, la mayor diversidad cultural de Canadá —respecto de Noruega y Australia— facilitarían la integración en la sociedad canadiense y, por tanto, la disminución de conflictos basado en la identidad y sus efectos en su seguridad interior.

En términos de resultados, pese a las restricciones impuesta para la emisión de visas, el reporte anual de la OIM edición 2018<sup>100</sup> indica que los tres países en estudio mejoraron su ubicación general en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como dentro de los países sostenibles del Índice de Estados Fallidos (IEF).

En este sentido, entre los años 2012 y 2017 se evidencia la existencia de una correlación entre la restricción de visados por parte de dichos países, con su ubicación tanto en el IDH como en el IEF. Al respecto, y según se aprecia en el gráfico 2, Noruega, Australia y Canadá alcanzaron el 1º, 3º y 12º lugar en el IDH, respectivamente. Asimismo, estos mismos países ocuparon el puesto número 177, 172 y 169, de un total de 178 estados evaluados por el IEF; posicionándose dentro de las naciones altamente sostenibles de este índice. Lo anterior, permite inferir que estas políticas migratorias habrían sido efectivas en el mediano plazo.

---

98 OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Ginebra: 2018.

99 BAUMAN, Z. . Loc. Cit.

100 OIM. 2018. Loc. Cit.

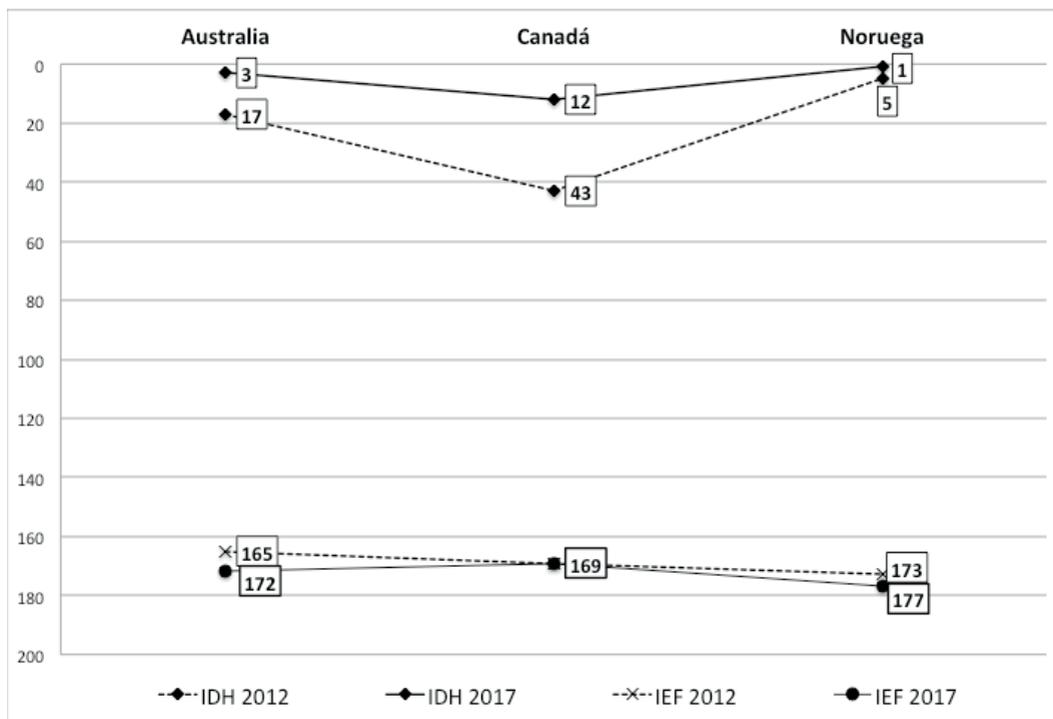


Gráfico 2: Impacto de políticas migratorias 2012-2017 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Estados Fallidos (IEF).  
Elaboración propia. Fuente: UNDP<sup>101</sup> y FFP<sup>102</sup>

En este mismo orden de ideas, con el propósito de contrarrestar el envejecimiento de su población, el descenso de la tasa de natalidad y, paralelamente, permitir un aumento la fuerza laboral del país, Canadá tiene proyectado recibir a más de un millón de migrantes en los próximos tres años<sup>103</sup>.

## Conclusiones

El análisis precedente reconoce el alcance global del fenómeno migratorio y su vínculo con la seguridad, desde el nivel sistema internacional hasta el del individuo. Lo anterior ha permitido que dicho fenómeno sea considerado como uno de los tantos problemas sin fronteras que afectan —en mayor o menor medida— a la mayoría de los países, independiente de su poder relativo dentro del sistema internacional.

En este sentido, la migración *per se* no representa una amenaza o un riesgo para la seguridad. En este orden de ideas, fue posible concluir que las verdaderas amenazas y/o riesgos para la seguridad —como variable causal del fenómeno migratorio en la era de la globalización— están representadas fundamentalmente por los bajos índices de desarrollo humano que registran diversas zonas geográficas del planeta, como también, por la incapacidad del Estado para cumplir con su

101 UNDP. Data. In *Human Development Reports*. United Nations Development Programme, 2018.

102 FFP. Fragile States Index. In *Global Data*. Fund For Peace, 2018, p. 2017 & 2017.

103 LECLERC, M. F. Política de puertas abiertas: Canadá busca 1 millón de migrantes para los próximos tres años. In *La Tercera*. Santiago: Grupo Copesa, 2018.

fin último —garantizar la seguridad de sus miembros— y otorgar una efectiva protección a sus ciudadanos, respecto de las diversas dimensiones en que se clasifican las potenciales amenazas o riesgos para la seguridad humana.

Asimismo, fue posible evidenciar una clara relación entre los fenómenos migratorios y los conflictos intra-estatales; relación en la cual se identificaron dos clases de diásporas. Por una parte, aquellas que han sido capaces de exacerbar la violencia y prolongar el conflicto en sus regiones de origen, a través del denominado nacionalismo a larga distancia. Para ello, ejercieron diferentes grados de influencia sobre autoridades políticas en pos de sus objetivos y/o proporcionaron recursos económicos, materiales y/o humanos en apoyo a grupos separatistas. Por otra parte, se identificaron diásporas que fueron capaces de morigerar la violencia de un conflicto intra-estatal, constituyéndose en constructores de paz a larga distancia. En este sentido, esta última clase de diásporas ejercieron su influencia sobre los líderes políticos del país anfitrión o sobre organismos internacionales, permitiendo la intervención de estos en la búsqueda de soluciones pacíficas del conflicto, o bien contribuyeron a la mitigación de necesidades de la dimensión económica de las amenazas o riesgos a la seguridad humana en sus países de origen.

Respecto del rol del Estado como receptor de migrantes, los casos de estudio destacan la importancia de la implementación de políticas migratorias claras y transparentes, orientadas al desarrollo de un sentido de pertenencia y de identificación del migrante con la sociedad del país anfitrión. Lo anterior, sin que ello haya implicado una asimilación, sino más bien, una integración a partir de igualdad de oportunidades para los migrantes regulares u ordenados —independientemente si eran de origen forzado (MFO) o laboral (MLO). Adicionalmente, la selección de migrantes, basada en las reales demandas del mercado laboral, ha constituido una verdadera oportunidad para los países receptores, al evitar la eventual generación de conflictos sociales —que afecten la seguridad interior del Estado— derivados del incremento del desempleo, o bien por la ocupación de puestos de trabajo que afecten la empleabilidad de la población local. De igual forma, se pudo apreciar que el otorgamiento de visas también constituye una herramienta efectiva para proteger al migrante de la eventual explotación laboral, como también para legitimar su ingreso, control, permanencia en el país anfitrión y su eventual regreso al país de origen.

A partir de ello y considerando las experiencias antes descritas, es posible concluir que dentro de los actuales desafíos de un Estado, está su capacidad de gestionar políticas migratorias rigurosas, pero efectivas, y que al mismo tiempo le permitan interactuar coordinadamente con la regulación migratoria de otros Estados, incluyendo a los países generadores de migrantes. Adicionalmente, esta regulación migratoria debiera coadyuvar a dar respuesta a las demandas laborales internas del Estado receptor. En este orden de ideas, a pesar de la rigidez de las políticas migratorias de los tres países analizados, los “ciudadanos del mundo” continúan migrando hacia ellos, lo que deja de manifiesto que una “mano dura” también es capaz de brindar oportunidades. Lo anterior, mediante normas claras y transparentes que bajo ninguna circunstancia atenten contra los derechos humanos del migrante.

Desde la perspectiva del sistema internacional, el fenómeno migratorio también impone importantes desafíos. Al respecto, las ventajas del actual escenario globalizado e interconectado en que vivimos debieran contribuir a desarrollar una efectiva capacidad de detección y respuesta cooperativa por parte de los

Estados y de organismos intergubernamentales; actores del sistema internacional responsables de abordar y mitigar aquellos factores de riesgo o amenazas para el desarrollo y la seguridad humana. De lo contrario, estas últimas continuarán alimentando las variables intervinientes en la generación de corrientes migratorias irregulares —forzadas (MFI) o laborales (MLI)— que a diario ponen en situación de riesgo y peligro a miles de personas alrededor del mundo.

Finalmente, señalar que tanto las interrelaciones generadas por la globalización, como la transversalidad y diversidad de problemas de seguridad —en términos de riesgos o amenazas— que hoy en día existen en el sistema internacional, y dentro de los cuales encontramos al fenómeno migratorio, refuerzan la tesis de que la seguridad es indivisible, por lo que cualquier estrategia que pretenda que el Estado se brinde seguridad por sí mismo está condenada al fracaso. En síntesis, los desafíos que —en materia de seguridad— impone el fenómeno migratorio no pueden ser abordados desde la perspectiva de un juego de suma cero, muy por el contrario, estos deben ser gestionados de manera cooperativa y bajo el prisma del interés colectivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANNAN, K. Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia. In. Two-Day Session in Ulaanbaatar: Press Release SG/SM/7382, 2000.
- BANK, T. W. Military expenditure (% of GDP). In.: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security, 2018.
- BASER, B. S., ASHOK. Diasporas as peacemakers: third party mediation in homeland conflicts. *International Journal on World Peace*, 2008, 25(3), 7-28.
- BAUMAN, Z. Extraños llamando a la puerta. Edtion ed. Barcelona: Paidós, 2016.
- BELLOLIO A., Á., M. E. FRANCO B. AND J. RAMÍREZ R. Migraciones en Chile: Diagnóstico y Lineamientos de Propuestas. Santiago, 2012.
- BERMEO, S. Violence drives immigration from Central America. In *Future Development*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.
- BRAVO Acevedo, G. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. *Diálogo Andino*, 2015, (48), 139-149.
- BRAVO M., J. Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población. Santiago, 2017.
- BRIONES Razeto, S. Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.
- BYRNE, A. Canciller alemana: Merkel arriesga quiebre del gobierno por política migratoria. In *El Mercurio - The Times*. Santiago, 17 de junio de 2018, p. A-8.
- CALDWELL, D. AND R. E. WILLIAMS Seeking security in an insecure world. Edtion ed. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006. x, 241p. ISBN 0742538125.
- COCHRANE, F. Migration and Security in the Global Age: Diaspora communities and conflict. Edtion ed. New York: Routledge, 2015. 191p.
- Cultural and Identity security. In E. GUILD AND J.V. SELM. *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*. Routledge, 2005.
- DANSTROM, Matilde Skov, KLEIST, Nauja y SORENSEN, Ninna Nyberg. *Somali And Afghan Diaspora Associations In Development And Relief Cooperation*. Copenhagen, Denmark: 2015.
- DEFENSA, M. D. Libro de la Defensa Nacional. Edtion ed. Santiago: MDN, 2017. ISBN 978-956-7728-06-0.
- ECONOMIST, T. Afghanistan's tribal complexity. In the dark. In. Sangin district, Helmand, 2008, vol. 2018.
- EXPANSION. Datosmacro.com. In., 2017.
- FACCHINI, G. AND E. LODIGIANI Attracting Skilled Immigrants: An Overview of Recent Policy Developments in Advanced Countries. *SAGE Journals*, 2014, 229(1), R3-R21.

- FFP. Fragile States Index. In Global Data. Fund For Peace, 2018, p. 2017 & 2017.
- FREY, W. H. US white population declines and Generation 'Z-Plus' is minority white, census shows. In *The Avenue*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2018.
- FUENTE Cobo, I. Las migraciones en el espacio euromediterráneo: los escenarios posibles. Documento de análisis [Type of Work]. 2017, p. 16. Available from Internet: <<http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA32-2017.html>>.
- GALLARDO C., M. AND S. KOCH M. Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa. In C.D.E.E. CEEAG ed. *La Seguridad de Chile: Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*. Santiago: Andros Impresores, 2016.
- GOLDSTONE, J. A. The new population bomb. *Foreign Affairs*, 2010, 89(1 Jan./Feb. 2010).
- GRENIER, É. 21.9% of Canadians are immigrants, the highest share in 85 years: StatsCan. In. Toronto: CBC News, 2017.
- Handbook on Human Security: a civil-military-police curriculum. Edition ed. The Hague, The Netherlands: The Alliance for Peacebuilding, The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, and The Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame, 2016.
- HERRERA-LASSO, L. AND J. ARTOLA. Migración y seguridad: dilemas e interrogantes. In N.A. CANTO ed. *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. Mexico DF: CASEDE, 2011.
- INTERNATIONAL, H. Global AgeWatch Index. In., 2015.
- IOM, G. M. D. A. C. O. T. Global Migration Trends Factsheet 2015. 2015.
- IOM, I. O. F. M. Key Migration Terms. In. Switzerland, 2018.
- IREDALE, R. Política migratoria y de refugio, asentamiento e integración en Australia. Edition ed. Barcelona: CIDOB, 2006.
- JUAREZ, F. J. Teoría General del Estado. Edition ed. Mexico: Red Tercer Milenio, 2012. ISBN 978-607-733-170-4.
- KOINOVA, M. Can conflict-generated diasporas be moderate actors during episodes of contested sovereignty? Lebanese and Albanian diasporas compared. *Review of International Studies*, Jan 2011, 37(1), 437-462.
- KOINOVA, M. Four Types of Diaspora Mobilization: Albanian Diaspora Activism For Kosovo Independence in the US and the UK. *Foreign Policy Analysis*, 2013, 9(4), 433-453.
- KOSER, K. AND N. VAN HEAR Asylum Migration and Implications for Countries of Origin 2003, (20).
- KOSER, K. Irregular migration, state security and human security G.C.O.I. MIGRATION, 2005.
- LAGARDE, Christine. International Monetary Fund, 2015 [10 de diciembre de 2017]. Available from Internet: <<https://blogs.imf.org/2015/11/11/migration-a-global-issue-in-need-of-a-global-solution/>>.
- LECLERC, M. F. Política de puertas abiertas: Canadá busca 1 millón de migrantes para los próximos tres años. In *La Tercera*. Santiago: Grupo Copesa, 2018.

- MARSHALL, T. Prisoners of Geography. Edtion ed. London: Elliot & Thompson, 2016. 303p.
- MERRIAM-WEBSTER. Dictionary. In. Springfield, MA, 2018.
- OECD. Better life Index. Noruega. In. Paris: OECD, 2016.
- OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Ginebra: 2018.
- OIM. Migración y Seguridad. Argentina: OIM, Sección 2.8.
- PHILLIPS, P. Integracion y asimilación, no es lo mismo. In Actualidad / Política. Deutsche Welle, 2008.
- RAJAPAKSA, G. Sri Lanka's National Security. Prism: a Journal of the Center for Complex Operations, 2013, 4(4), 139-155.
- ROTHSCHILD, E. What Is Security? Deadalus, Summer, 1995, 124(3 The Quest for World Order), 53-98.
- SANDERS, A. Senator Edward Kennedy and the "Ulster Troubles": Irish and Irish-American Politics, 1965- 2009. Historical Journal of Massachusetts, 2011, Summer 2011, 206-240.
- SEARA RUIZ, J. M. La inmigración. Un fenómeno universal. Edtion ed. Madrid: Dykinson, 2010.
- SERRER, M. AND M. SULLLIVAN. As debate shifts, GOP decries family separation. In The Washington Post. Washington D.C. , 18 de junio de 2018, p. A-1, A-8, A-9.
- SOCIOLABORALES, S. G. D. R. I. Actualidad Internacional Sociolaboral. In. Madrid: Ministerio de empleo y seguridad social, 2016.
- SOMALIA, U. Somalia Human Development Report 2012: Empowering Youth for Peace and Development. 2012.
- SUTCLIFFE, B. Nacido en otra parte: Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad. Edtion ed. Bilbao: Hegoa, 1998. ISBN 84-89916-03-9.
- TIME. Kennedy's Top 10 Legislative Battles: A Life in Legislation. In Time. 2009.
- UNDP. Data. In Human Development Reports. United Nations Development Programme, 2018.
- UNDP. Human Development Report. New York: O.U. PRESS, 1993.
- UNDP. Human Development Reports. Table 1: Human Development Index and its components. In., 2016.
- UNITED NATIONS, A. R. Somali diaspora's remittances cast a lifeline: Interview with a money transfer chief executive. In.: Africa Section, Strategic Communications Division, Department of Public Information, United Nations, 2013.
- UNSC, UNITED NATIONS SECURITY C. Loya Jirga a truly representative sample of Afghan society, Security Council told in briefing on Afghanistan. In. New York, 2002.
- UNTFHS Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security. Edtion ed.: Human Security Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN), 2009.

- WAEVER, O. Securitization and Desecuritization. In R.D. LIPSCHUTZ ed. On security. New York: Columbia University Press, 1995, p. 46-86.
- WRIGHT, C. F. Why Do States Adopt Liberal Immigration Policies? The Policymaking Dynamics of Skilled Visa Reform in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, 41(2), 306-328.
- WRIGHT, C. F., D. GROUTSIS AND D. VAN DEN BROEK Employer-sponsored temporary labour migration schemes in Australia, Canada and Sweden: enhancing efficiency, compromising fairness? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2017, 43(11), 1854-1872.

## CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES SOCIO-NATURALES: DESAFÍO PARA CHILE Y SUS FUERZAS ARMADAS<sup>∞</sup>

JORGE SOTO WINCKLER\*  
GUILLERMO DEL CASTILLO PANTOJA<sup>†</sup>

### RESUMEN

*El cambio climático antrópico deriva de una serie de acciones y prácticas que generan alteraciones en la composición de la atmósfera. Sus efectos se observan en el incremento de la temperatura media global, la pérdida de masas de hielo, alteraciones en los regímenes de precipitación, la mayor incidencia e intensidad en los desastres socio-naturales; entre otros.*

*Chile es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático debido a sus características. Entre los efectos proyectados destacan un incremento en la temperatura y la disminución de la precipitación; la pérdida de superficie productiva y la expansión de la frontera agrícola al sur del país; un incremento en la morbilidad y mortalidad de la población; así como la mayor incidencia de eventos de sequía y tormentas intensas.*

*Desde el punto de vista estratégico, una de las mayores vulnerabilidades será la escasez de recursos hídricos, que además se ve potenciada por la gestión y normativa vigente. Dicha escasez, así como la de alimentos, son los principales precursores de problemas de seguridad, que de no ser resueltos pueden escalar a conflictos locales o incluso internacionales.*

*Ante los efectos del cambio climático, se activan nuevas y complejas amenazas debido a su transversalidad y naturaleza incierta. Para ello, se vuelve imperativo contar con Fuerzas Armadas en constante transformación, adaptación y preparación, que permitan mantener las capacidades de respuesta de la fuerza, los medios y equipos.*

**Palabras clave:** Cambio climático antrópico; desastres socio-naturales; seguridad; defensa; Fuerzas Armadas.

---

\* Ingeniero en recursos naturales renovables, M.Sc. en manejo de suelos y aguas. Investigador y profesor externo en Universidad de Chile. Consultor del área ambiental y de gestión del riesgo en el sector público y privado. [jsoto@renare.uchile.cl](mailto:jsoto@renare.uchile.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3000-3571>

• General de Brigada (R), Oficial de Estado Mayor, Profesor externo de la ANEPE, Consultor y asesor de asuntos políticos, estratégicos y de gestión del riesgo de desastres en el sector público y privado. Capacitador internacional del Proyecto Esfera desde el año 2012. [willodelca@gmail.com](mailto:willodelca@gmail.com) ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8315-6876>

∞ Fecha de recepción: 260119 - Fecha de aceptación: 140519.

## CLIMATE CHANGE AND SOCIAL-NATURAL DISASTERS: THE CHALLENGE FOR SECURITY AND DEFENSE

### ABSTRACT

*Anthropic climate change derives from a series of actions and practices that generate alterations in the atmosphere composition. Its effects are observed in the increase of global average temperature, the loss of ice masses, alterations in rainfall regimes, the higher incidence and intensity in socio-environmental disasters; among others.*

*For its characteristics, Chile is particularly vulnerable to the effects of climate change. Among the projected effects are an increase in temperature and a decrease in precipitation; the loss of productive area and the expansion of the agricultural frontier to the south of the country; an increase in the morbidity and mortality of the population; as well as the higher incidence of drought events and intense storms.*

*The major strategic vulnerabilities projected for Chile, will be the shortage of water resources. This will be further worsened by the current management and regulations. This shortage, as well as that of food, are the main precursors of security problems, which, if unresolved, can escalate to local or even international conflicts*

*Considering the effects of climate change, new and complex threats are activated due to their transversally and uncertain nature. For this, it is imperative to have Armed Forces in constant transformation, adaptation and preparation, to maintain the capacity of response of force, means and equipment.*

**Key words:** *Anthropic climate change; socio-natural disasters; security; defense; Armed Forces.*

## MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESASTRES SOCIO-NATURAIS: O DESAFIO DA SEGURANÇA E DA DEFESA

### RESUMO

*A mudança climática antrópica deriva de uma série de ações e práticas que geram alterações na composição da atmosfera. Seus efeitos são observados no aumento da temperatura média global, perda de massas de gelo, alterações nos regimes de chuvas, maior incidência e intensidade em desastres socioambientais; entre outros.*

*Por suas características, o Chile é particularmente vulnerável aos efeitos da mudança climática. Entre os efeitos projetados estão um aumento na temperatura e uma diminuição na precipitação; a perda de área produtiva e a expansão da fronteira agrícola para o sul do país; aumento da morbimortalidade da população; bem como a maior incidência de eventos de seca e tempestades intensas.*

*As principais vulnerabilidades estratégicas projetadas para o Chile serão a escassez de recursos hídricos. Isso será ainda mais agravado pela atual administração e regulamentação. Essa escassez, assim como a dos alimentos, são os principais precursores dos problemas de segurança, que, se não resolvidos, podem se transformar em conflitos locais ou até internacionais.*

*Considerando os efeitos da mudança climática, novas e complexas ameaças são ativadas devido à sua natureza transversal e incerta. Para isso, é imperativo ter as Forças Armadas em constante transformação, adaptação e preparação, para manter a capacidade de resposta de força, meios e equipamentos.*

**Palavras-chave:** *Mudança climática antrópica; desastres sócio naturais; segurança; defesa; Forças Armadas.*

## INTRODUCCIÓN

Diferentes actividades humanas, como la industrialización, el cambio de uso del suelo y la degradación de ecosistemas, suscitaron drásticos efectos ambientales en el pasado. Estos inicialmente se concentraron en los polos de desarrollo industrial o en los puntos de extracción de recursos naturales. Sin embargo, con el incremento de las tasas de producción y explotación, los daños ambientales se volvieron más intensos y extensos, generando efectos a escala global<sup>1,2</sup>.

Una de las consecuencias es el incremento de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), producto, entre otras acciones, de la quema de combustibles fósiles. Desde el 1800 al 2012 se observó un incremento de un 40% de las concentraciones de dióxido de carbono atmosférico. Resultado de ello, se incrementó la temperatura de la superficie de la Tierra en 0,8°C desde el 1900<sup>3</sup>.

Lo anterior, es la evidencia empírica de que la actividad humana está cambiando el clima. Como resultado de ello, la atmósfera y los océanos incrementaron sus temperaturas medias; también se observó un fuerte declive de las masas de hielo polares y de altura (continentales); así como otras evidencias biofísicas<sup>4,5</sup>.

El cambio climático es considerado como el principal desafío de la humanidad. Esto debido a los efectos sobre la sociedad y el ambiente, que

1 CHANDRAPPA, Ramesha y GUPTA, Sushil y KULSHRESTHA, Umesh. *Coping with Climate Change*. Berlin, Germany. Springer Science & Business Media, 2011. 370p.

2 US National Academy of Sciences (NAS) y Royal Society. *Climate Change Evidence & Causes*. Washington DC, United States of America. The National Academies Press, 2014. 36p.

3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*

5 *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*. EIRD. *El Cambio Climático y la reducción de riesgos de desastres*. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.

podrían ser de carácter irreversibles<sup>6,7</sup>. En consecuencia, el cambio climático es también reconocido como un riesgo significativo para la seguridad y la defensa, esto debido a la contribución en la incidencia e intensidad de los desastres socio-naturales; el aporte en la generación de los flujos de desplazados, migrantes y refugiados; su efecto acelerante en el desarrollo de los conflictos por el acceso a recursos básicos, como alimentos y agua; entre otros<sup>8</sup>.

El presente artículo, mediante una revisión profunda de la literatura científica especializada, con el objetivo de analizar las proyecciones de cambio climático para Chile, el efecto del cambio climático sobre los desastres socio-naturales, la seguridad y la defensa; y a su vez, proyectar el rol de las fuerzas armadas ante un escenario de cambio global.

## **CAMBIO CLIMÁTICO ANTRÓPICO: CAUSAS Y EFECTOS**

### ***Entendiendo el cambio climático***

El clima es definido como un promedio de largo plazo (usualmente 30 años) de una serie de variables meteorológicas, tales como temperatura, precipitación y humedad atmosférica, entre otros. Este es definido principalmente por la circulación atmosférica planetaria y la geografía, así como el tipo de ecosistemas presentes<sup>9,10</sup>.

Las variables climáticas a corto plazo no son estándar y presentan una importante variabilidad interanual. Esta se relaciona a ciclos climáticos locales, que en Chile se asocia al fenómeno ENOS (fenómeno del Niño y la Niña) o la Oscilación decadal del Pacífico, por ejemplo. A largo plazo, el clima también presenta variaciones, sin embargo estas se deben principalmente a razones naturales, tales como cambios orbitales que generan efectos sobre los sistemas de circulación general de la atmósfera y los océanos, variaciones en la criósfera, cambios en la composición general de la atmósfera producto de actividad volcánica u otros eventos biogeofísicos<sup>11,12,13</sup>.

Sin embargo, el clima también puede variar debido a causas antropogénicas. Estas tienen que ver con aquellas acciones y prácticas que generan cambios

---

6 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. Aprobación del Acuerdo de París. Naciones Unidas. París, Francia. 2015. 40p.

7 SOTO, Jorge y LÓPEZ, Marcial. La gestión del riesgo de desastres y el cambio climático: las perspectivas de Sendai y el Acuerdo de París. Cuaderno de trabajo ANEPE. 7: 1-12, 2017.

8 HENDERSON, Rebecca y REINERT, Sophus y DEKHTYAR, Polina y MIGDAL, Amram. Climate change in 2018: Implications for business. Harvard Business School, Boston, United States of America. (32):1-39, January, 2018.

9 GARREAUD, René. Cambio Climático: Bases Físicas e Impactos en Chile. Revista Tierra Adentro – INIA. Santiago, Chile. (93): 13-19, Marzo-Abril, 2011.

10 National Research Council of The National Academies (NRC). Climate Change: Evidence, Impacts, and Choice. Answers to common questions about the science of climate change. Washington, DC., United States of America. National Research Council of The National Academies, 2012. 36p.

11 GARREAUD. 2011. Loc. Cit.

12 National Research Council of The National Academies (NRC). 2012. Loc. Cit.

13 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate change: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers and Technical Summary. New York, United States of America. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2015. 141p.

composicionales en la atmósfera o en el uso del suelo. Entre otros factores, se debe a que dichas prácticas emiten gases de efecto invernadero (GEI); o generar cambios de uso del suelo, que desajustan los ciclos naturales de captura y fijación de carbono u otros nutrientes; incidiendo, ya sea en una menor tasa de captura, o bien en propiciar la emisión natural<sup>14,15,16</sup>.

Entonces, el cambio climático antrópico (o por causas antrópicas), se puede definir como el cambio del clima que se atribuye directa o indirectamente a la acción humana, que genera una alteración en la composición atmosférica global producto del incremento de GEI, y sus efectos se suman a la variabilidad natural del clima<sup>17,18,19,20</sup>.

Hoy el cambio climático por causas antrópicas constituye un desafío apremiante para la humanidad, debido a que sus efectos son potencialmente irreversibles para la sociedad y el planeta. Sobre ello, existe consenso científico que adjudica inequívocamente la responsabilidad al hombre, debido a la excesiva y creciente emisión de GEI producto de diferentes procesos industriales, la contaminación, así como la degradación indiscriminada de ecosistemas<sup>21,22,23,24</sup>.

Existen en la actualidad señales irrefutables respecto a los efectos del cambio climático antrópico. Estas se manifiestan en el aumento de la temperatura media global; el incremento de la temperatura en los océanos, junto con su incremento de nivel; la pérdida de casquetes de hielo y nieves, sean estos polares o de alturas; alteraciones en los regímenes de precipitación; entre otros<sup>25,26</sup>.

Así también, entre sus variados efectos destaca el nexo y relación con los desastres socio-naturales. En las últimas décadas se ha observado un incremento de los desastres socio-naturales que se originan o bien se catalizan por efectos del cambio climático<sup>27,28</sup>.

14 GARREAUD. 2011. Loc. Cit.

15 National Research Council of The National Academies (NRC). 2012. Loc. Cit.

16 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2015. Loc. Cit.

17 GARREAUD. 2011. Loc. Cit.

18 National Research Council of The National Academies (NRC). 2012. Loc. Cit.

19 RÍOS, David y SEPPI, Claudia y MELÉNDEZ, Karla y MOLEROS, Juan José. Cambio climático, fenómenos meteorológicos extremos y análisis de riesgos. Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fis. Nat. Madrid, España. (106): 147-156, 2013.

20 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2015. Loc. Cit.

21 DIAMOND, Jared. Colapso: Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen. Viking, Penguin Group. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. 2006. 746p.

22 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. Aprobación del Acuerdo de París. Naciones Unidas. París, Francia. 2015. 40p.

23 Center for Climate and Resilienc Research. (CR)2. (CR)2 en la COP 21. Center for Climate and Resilienc Research. Santiago, Chile. 2016. 13p.

24 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

25 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. 2015. Loc. Cit.

26 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

27 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. Cambio Climático y Biodiversidad. Ginebra, Suiza. 2002. 85p.

28 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

## **Los desafíos y oportunidades para Chile**

Los efectos del cambio climático antrópico a nivel global se manifiestan en el incremento de la temperatura media del planeta, y su expresión a escala local genera variaciones en el comportamiento extremo de las temperaturas. A su vez, lo anterior influye en los cambios de los patrones de precipitaciones, volviéndolas o más intensas y esporádicas produciendo inundaciones; o bien disminuyendo su aporte y presencia, desencadenando períodos prolongados y complejos de sequías<sup>29,30,31</sup>.

La variación de los patrones del clima incrementa la impredecibilidad de eventos climáticos, y a su vez ocasiona cambios (e incluso degradación) en los ecosistemas, lo que permite el desarrollo de especies exóticas. Estas no solo alteran la funcionalidad de los ecosistemas, sino que también se presentan como amenazas para la agricultura y el capital natural de Chile; así como efectos en la salud pública<sup>32,33,34</sup>.

Chile es altamente vulnerable, cumpliendo con la mayoría de los criterios de vulnerabilidad establecidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esto debido a que nuestro país posee áreas costeras de baja altitud; importantes extensiones de zonas áridas y semiáridas; zonas boscosas; territorios susceptibles a desastres naturales; amplias áreas propensas a sequía y desertificación; zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica y prolongados ecosistemas montañosos<sup>35</sup>.

Los efectos en términos de temperatura para Chile son un incremento general. En la zona centro se espera aumentos en los valles intermedios y en la cordillera; por el contrario, se espera una disminución leve en las zonas costeras. En el período 2031-2050 se proyecta un incremento de las temperaturas medias de al menos 0,5°C para las zonas sur y austral del país, y 1,5°C en la zona norte y altiplano (Cuadro 1)<sup>36,37,38,39</sup>.

- 
- 29 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. 1992. 50p.
  - 30 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.
  - 31 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. EIRD. 2008. Loc. Cit.
  - 32 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Terminología sobre reducción del riesgo de desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Ginebra, Suiza. 2009. 38p.
  - 33 Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente (MINAGRI – MMA). Plan de adaptación al cambio climático del sector silvoagropecuaria. Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2013. 63p.
  - 34 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Estudio: "Cambio Climático Impacto en la Agricultura Heladas y Sequía". Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. 2013. 36p.
  - 35 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2017. 252p.
  - 36 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Segunda comunicación nacional de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2011. 289p.
  - 37 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La economía del cambio climático en Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. 2012. 363p.
  - 38 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Plan nacional de adaptación al cambio climático. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2014. 55p.
  - 39 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

En tanto, el escenario no es auspicioso para la precipitación. Se esperan disminuciones significativas en las zonas centro y sur del país. Se proyecta una disminución entre el 5% y el 15% de la precipitación media anual, en la zona comprendida entre las cuencas de los ríos Copiapó (Región de Atacama) y Aysén (región homónima). Al sur de la región de Aysén, por el contrario, se espera un incremento en las precipitaciones líquida en desmedro de la precipitación nival (Cuadro 1)<sup>40,41,42,43</sup>.

Lo anterior genera efectos sobre distintos sectores vulnerables a nivel nacional. A continuación se indicarán sucintamente los efectos sobre: los recursos hídricos, la biodiversidad, los sistemas silvoagropecuarios, la infraestructura, las ciudades y la salud.

**Cuadro 1**

**Efectos del cambio climático sobre la temperatura y la precipitación en distintas macrozonas de Chile**<sup>44,45,46,47</sup>

Macro zonas	Regiones	Efecto temperatura al 2050	Efecto precipitación al 2050
Norte Grande y Altiplano	Arica y Parinacota a Antofagasta	Incremento de 1,5 a 2,5 °C	Incertidumbre entre una disminución del 5% y un incremento del 5%
Norte Chico	Atacama a Valparaíso	Incremento de 1,5 a 2,5 °C	Disminución de 5% a 15%
Zona centro	Región Metropolitana a Los Lagos	Incremento de 1,5 a 2,5 °C	Disminución de 5% a 15%
Aysén	Región de Aysén	Incremento de 0,5 a 1,5 °C	Incertidumbre entre una disminución del 5% y un incremento del 5%
Magallanes	Región de Magallanes	Incremento de 0,5 a 1,5 °C	Incremento de 5% a 15%

40 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2011. Loc. Cit.

41 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Loc. Cit.

42 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2014. Loc. Cit.

43 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

44 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2011. Loc. Cit.

45 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Loc. Cit.

46 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2014. Loc. Cit.

47 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

## **Recursos hídricos**

Los recursos hídricos representan la preocupación central, dado que influyen de manera directa o indirecta en los ecosistemas y en la producción. Los cambios proyectados podrían generar problemas considerables de seguridad hídrica, ya sea por la disminución de la cantidad de agua disponible, o por el detrimento en su calidad<sup>48,49</sup>. A lo anterior también se suma los riesgos asociados a la ocurrencia de eventos extremos que desencadenen desastres socio-naturales<sup>50</sup>.

Por ejemplo, para la cuenca del río Maipo se espera una disminución drástica de los volúmenes de agua almacenados, poniendo en riesgo el suministro futuro de agua potable. De igual modo, se proyecta una disminución del suministro para riego<sup>51,52</sup>.

En tanto para la macro-zona norte, como las cuencas del Copiapó y del Huasco, se espera entre un 10% y 20% de disminución de la precipitación, que repercutirá sobre la oferta hídrica. Si a esto se le suma un incremento entre 0,5 y 1,5 °C, se producirá un aumento de los deshielos, limitando la capacidad de almacenamiento en las masas glaciares de la cuenca<sup>53,54,55,56</sup>.

## **Biodiversidad**

En términos longitudinales, se espera un avance de las formaciones desérticas hacia las zonas de vegetación andina. Por otro lado, en términos latitudinales, se espera un avance hacia el sur de las formaciones desérticas y de bosque esclerófilo mediterráneo<sup>57,58</sup>.

Existirá una mayor vulnerabilidad de los ecosistemas presentes en la zona central, debido al estrés bioclimático, como a las presiones antrópicas. En consecuencia, ecosistemas como el bosque caducifolio, espinoso y esclerófilo, podrían reducirse, fragmentarse, erosionarse y en el mejor de los casos desplazarse<sup>59,60</sup>, constituyendo una pérdida considerable de capital natural y servicios ecosistémicos estratégicos para sostener grupos humanos<sup>61</sup>.

---

48 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Tercera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2016. 59p.

49 FUSTER, Rodrigo y ESCOBAR, Cristian y ASTORGA, Karla y SILVA, Katherinne y ALDUNCE, Paulina. Informe Final: estudio de seguridad hídrica en Chile en un contexto de cambio climático para elaboración del plan de adaptación de los recursos hídricos al cambio climático. Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2017. 129p.

50 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

51 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.

52 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

53 Dirección General de Aguas (DGA). Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad. Cuenca del río Copiapó. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2004. 116p.

54 DICTUC. Análisis Integrado de Gestión en Cuenca del Río Copiapó. Informe Final. Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2010. 138p.

55 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2011. Loc. Cit.

56 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Loc. Cit.

57 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.

58 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

59 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.

60 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

61 BRAUMAN, K. y DAILY, G. Ecosystem Services. En: JORGENSEN, Sven. Ecosystem ecology. Amsterdam, The Netherlands. Elsevier B.V. 2008. pp. 26-33.

### **Sistemas silvoagropecuarios**

Se estima que se trata de uno de los sistemas más vulnerables, debido a los procesos de aridización de gran parte de las regiones productivas del país (regiones de Atacama a Los Lagos). Esto responde a las disminuciones proyectadas de la precipitación, la consecuente variación de la disponibilidad de agua en las cuencas, y la alteración de las temperaturas extremas<sup>62,63,64,65</sup>.

Se espera la ampliación de la frontera agrícola de algunos cultivos hacia el sur del país, por el incremento de las temperaturas y la disponibilidad de agua, y el efecto de lo anterior sobre el incremento en los rendimientos. Por el contrario, la zona central se verá afectada con disminuciones de rendimiento, producto del incremento de las temperaturas, y la menor disponibilidad de agua. Existen riesgos potenciales de ingresos de especies exóticas que podrían constituir plagas y enfermedades nuevas, o potenciar las existentes que pongan en riesgo los cultivos<sup>66,67,68,69</sup>.

Por ejemplo, en el caso del trigo de riego, se espera una reducción del rendimiento con un mayor impacto en las zonas costeras que en las interiores. Se proyecta en el secoano una disminución del rendimiento entre el 10% y 20%, en la zona norte y centro del país. Caso contrario es lo que ocurre en el trigo de secoano desde el Bío-Bío al sur, donde se proyecta un incremento de productividad que podría variar entre el 30% a un 100%<sup>70</sup>.

En el caso de la papa, se estiman reducciones de rendimiento entre un 10% y 20% en la zona norte, hasta un 30% en la zona centro. En tanto, se abren nuevas oportunidades debido al incremento de los rendimientos en las zonas cordilleranas de Talca a Temuco, con alzas de un 50%; y entre un 150% y 200% en las regiones al sur de la Araucanía hasta Los Lagos<sup>71</sup>.

Respecto a los frutales, se abre una oportunidad al extender el área de cultivo hacia las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Se espera, de igual modo, una aceleración en la fenología de cultivos que permitirán reducir los tiempos de producción, debido al incremento de temperaturas. Sin embargo, las desventajas están presentes por la disminución en la oferta hídrica que permita sostener los cultivos frutales, así como un incremento en la incidencia de plagas y enfermedades<sup>72,73</sup>.

Finalmente, las praderas presentarán un incremento de las productividades en la medida que las precipitaciones se incrementan hacia el sur, con su máximo

- 
- 62 Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente (MINAGRI – MMA). 2013. Loc. Cit.  
63 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). 2013. Loc. Cit.  
64 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.  
65 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.  
66 Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente (MINAGRI – MMA). 2013. Loc. Cit.  
67 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). 2013. Loc. Cit.  
68 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.  
69 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.  
70 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). 2013. Loc. Cit.  
71 *Ibid.*  
72 Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente (MINAGRI – MMA). 2013. Loc. Cit.  
73 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). 2013. Loc. Cit.

efecto en Aysén. En las zonas mediterráneas, el incremento de temperatura y la menor disponibilidad de agua podrían afectar a la baja su rendimiento<sup>74,75</sup>.

### **Infraestructura**

Se espera que el cambio climático antrópico afecte principalmente a la infraestructura de drenaje, obras fluviales, puentes y centrales hidroeléctricas. Esto debido al efecto de disminución de las precipitaciones medias anuales pero, al mismo tiempo, por el incremento en intensidad de los eventos de lluvia concentrados en acotados espacios de tiempo. Esto genera un desafío orientado a la necesidad de contar con estructuras resistentes a eventos violentos, pero además dimensionadas a la disminución de la oferta hídrica<sup>76,77,78,79</sup>.

En tanto, otro desafío será la infraestructura portuaria y costera. En este caso, se debe a los incrementos medios del nivel del mar, producto de la pérdida de los casquetes polares, y por otro lado, el incremento en la incidencia e intensidad de los eventos hidrometeorológicos extremos, favoreciendo por ejemplo marejadas de tormentas que ponga en riesgo la actual infraestructura, o bien las incapacite mientras azote el frente. Por otra parte, el cambio climático antrópico favorece eventos geofísicos en bahías confinadas y fiordos, incrementando el riesgo sobre la infraestructura y las poblaciones locales<sup>80,81,82,83</sup>.

### **Ciudades**

Las ciudades son sistemas complejos que dependiendo de sus ubicaciones geográficas, actividades productivas, así como la cercanías a distintos tipos de ecosistemas, se verán expuestas a peligros y presiones distintas<sup>84,85</sup>. Las ciudades además presentan diversos tipos y grados de vulnerabilidad, dadas sus características estructurales y el tipo de infraestructura disponible; la composición socioeconómica, nivel de educación y conocimiento del territorio que la población posee; entre otras características<sup>86,87,88</sup>.

---

74 Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente (MINAGRI – MMA). 2013. Loc. Cit.

75 Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). 2013. Loc. Cit.

76 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.

77 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.

78 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

79 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

80 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.

81 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.

82 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

83 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

84 ELMQVIST, T. y ALFSEN, C. y COLDING, J. Urban Systems. En: JORGENSEN, Sven. Ecosystem ecology. Amsterdam, The Netherlands. Elsevier B.V. 2008. pp. 461-467.

85 SHEETS, Payson y COOPER, Jago. Learning to Live with the Dangers of Sudden Environmental Change. En: COOPER, Jago y SHEETS, Payson. Surviving sudden environmental change. Answers from archaeology. University Press of Colorado. Boulder, United States of America. 2012. pp. 1-18.

86 WISNER, B. y BLAIKIE, P. y CANNON, T. y DAVIS, I. At risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters. Psychology Press. New York, United States of America. 2003. 471p.

87 SHEETS y COOPER. 2012. Loc. Cit.

88 ARTEAGA, Catalina y TAPIA, Ricardo. Vulnerabilidades y desastres siconaturales. Editorial Universitaria. Santiago, Chile. 2015. 196p.

Si a lo anterior se suma la existencia de medidas de mitigación, ya sean duras o blandas, las respuestas de estas unidades complejas serán diferentes<sup>89,90,91</sup>. Lo cierto es que el cambio climático incrementa la probabilidad de ocurrencia de eventos extremos, con potencial capacidad de transformarse en desastres socio-naturales<sup>92</sup>. El desafío se centra, entonces, en desarrollar las capacidades preventivas tanto en medidas de mitigación blandas y duras, como en la mejora de equipamiento que permitan generar capacidades adaptativas ante los escenarios futuros complejos que las ciudades y sus habitantes deberán sortear<sup>93,94,95</sup>.

En este sentido será clave el evaluar los riesgos a los que cada ciudad y poblado del territorio nacional este expuesto y tomar medidas para reducirlos. De igual forma, será prioritario dotarlas de equipamiento que permita mejorar sus capacidades adaptativas, preparar a la población en la respuesta a ocurrencia de eventos naturales, y planificar las obras, así como las ciudades y poblados mismos en función del riesgo.

### **Salud**

Los efectos sobre la salud, producto del cambio climático, son complejos y multidimensionales. Si bien es difícil aislar causas particulares, es posible proyectar cambios en función de los escenarios esperados para Chile y la experiencia de condiciones similares. En consecuencia, la incidencia de los eventos ENSO o eventos hidrometeorológicos extremos (potenciados por efectos del cambio climático), podrían causar un incremento en las enfermedades infecciosas y diarreicas, así como otras dolencias asociadas al consumo de agua y alimentos contaminados. Sobre los grupos vulnerables de la población se espera lesiones e incrementos en la morbilidad producto del incremento de la temperatura<sup>96,97</sup>. A continuación se desagrega información sobre alguno de los efectos esperados en la salud en Chile, producto del cambio climático (Cuadro 2).

- 
- 89 WISNER. "et al". 2003. Loc. Cit.  
90 SHEETS y COOPER. 2012. Loc. Cit.  
91 ARTEAGA y TAPIA. 2015. Loc. Cit.  
92 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.  
93 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Loc. Cit.  
94 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.  
95 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.  
96 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.  
97 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

**Cuadro 2**  
**Efectos del cambio climático sobre la salud para distintas macrozonas de Chile**<sup>98,99,100</sup>

Macro Zonas	Regiones	Efectos cambio climático	Efectos sobre la salud
Norte grande y Altiplano	Arica y Parinacota a Antofagasta	Proliferación de vectores infecciones por incremento de humedad o sequías	Incrementos en enfermedades transmitidas por mosquitos (dengue, malaria), garrapatas y otros
		Disminución de la cantidad de agua y alimentos	Incrementos en enfermedades infecciosas y diarreas. Malnutrición
Norte Chico y Zona centro	Atacama a Los Lagos	Disminución de la cantidad de agua y alimentos	Incrementos en enfermedades infecciosas y diarreas. Malnutrición
		Efectos asociados a eventos hidrometeorológicos extremos	Variación en la distribución y magnitud de zoonosis (rabia y hanta virus). Variación en la distribución y frecuencia de enfermedades transmitidas por mosquitos (dengue, fiebre amarilla, otras)
		Efectos asociados a la mala calidad del aire	Incremento en enfermedades cardio-respiratorias
Aysén	Región de Aysén	Incremento en inundaciones y tormentas costeras	Aumento de lesiones y defunciones, trastornos psicológicos, enfermedades diarreas e infecciosas
Magallanes	Región de Magallanes	Incremento en inundaciones y tormentas costeras	Aumento de lesiones y defunciones, trastornos psicológicos, enfermedades diarreas e infecciosas (incrementos de rabia y hanta virus)
Nivel nacional		Enfermedades asociadas a la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos	Aumento de lesiones y defunciones, trastornos psicológicos, enfermedades diarreas e infecciosas

## LOS DESASTRES SOCIO-NATURALES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

### *Del peligro natural al desastre socio-natural*

Un desastre socio-natural es resultado de un evento o fuerza precursora de origen natural. Sin embargo, por sí solo dicho evento no lo califica como un “desastre”, sino que requiere de la interacción con otra componente gravitante, que son las personas, incluyendo su cultura y estructura<sup>101,102</sup>.

98 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2014. Loc. Cit.

99 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2016. Loc. Cit.

100 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

101 ROMERO, Gilberto y MASKREY, Andrew. *Cómo entender los desastres naturales*. En: MASKREY, Andrew. *Los Desastres No Son Naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 1993. pp. 6-10.

102 SHEETS y COOPER. 2012. Loc. Cit.

En otras palabras, un evento natural que se expresa o desarrolla en una condición de vulnerabilidad se convertirá potencialmente en un desastre. En consecuencia, un desastre de origen natural puede definirse como la correlación entre eventos naturales (peligro) y determinadas condiciones de una sociedad (vulnerabilidad). Entonces, son las condiciones de dicha sociedad las que determinan si es que un evento se transforma en un desastre, así como su intensidad y el tiempo que le tomará a un grupo humano el sobreponerse y generar aprendizajes y adaptaciones<sup>103,104,105</sup>.

La vulnerabilidad de un grupo humano es multidimensional, pudiéndose dividir en una componente física y otra social. La componente física se asocia a la exposición al riesgo por diferentes factores, como la inadecuada planificación territorial, el desconocimiento de un territorio y las situaciones de segregación territorial. Mientras que la componente social, se relaciona a la condición económica de la población, su nivel de conocimiento, la calidad de las viviendas, la existencia de redes, la existencia de liderazgos locales, entre otros<sup>106,107,108,109</sup>.

Hoy el factor humano toma fuerza debido a la forma en que se gestiona y utiliza el territorio que, sumado a la degradación ambiental, constituye uno de los principales componentes que determinan el riesgo<sup>110,111</sup>. A ello también se debe sumar el efecto que tiene el cambio climático<sup>112</sup>. Esto constituye un desafío, dado que los efectos catalizantes del cambio climático generan eventos naturales complejos que generan sinergias que incrementan su magnitud, además de su impredecibilidad y frecuencia<sup>113,114</sup>.

### **Los efectos catalizadores sobre los desastres socio-naturales**

¿Cómo influye entonces el cambio climático sobre el riesgo de desastres socio-naturales? Una pregunta compleja. El cambio climático incide sobre el riesgo de dos modos. En primer lugar, incrementa la probabilidad de ocurrencia

103 ROMERO y MASKREY. 1993. Loc. Cit.

104 SHEETS y COOPER. 2012. Loc. Cit.

105 SANTOS, J. y GIRALDO, D. y MONTEIRO, J. y SOTO, J. y CEBALLOS, D. y TAPPELLA, E. Lecciones Aprendidas al enfrentar los efectos de eventos hidrometeorológicos extremos en los sistemas agrícolas. Inter-American Institute for Global Change Research (IAI) y Escuela Superior Politécnica del Litoral. Guayaquil, Ecuador. 2014. 104p.

106 WISNER. "et al". 2003. Loc. Cit.

107 ARENAS, Federico y LAGOS, Marcelo e HIDALGO, Rodrigo. Los riesgos naturales en la planificación territorial. Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la Agenda Pública. Año 5. Santiago, Chile. (39): 1-11. 2010.

108 Center for research on the epidemiology of disasters (CRED). The human cost of natural disasters. A global perspective. Center for research on the epidemiology of disasters. Brussels, Belgium. 2015. 55p.

109 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

110 MITCHELL, James. Negociando los contextos de la prevención de desastres. En: MANSILLA, Elizabeth Desastres. Modelo para Armar. Colección de Piezas de un Rompecabezas Social. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 1996. pp. 44-57.

111 SHEETS y COOPER. 2012. Loc. Cit.

112 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

113 Center for Natural Resources Development (CNRD) y Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction (PEDRR). Disasters, Environment and Risk Reduction (Eco-DRR). Center for Natural Resources Development - Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction. Nairobi, Kenya. 2013. 100p.

114 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

de las amenazas de origen climático y biológico. Incluso, los últimos avances en investigación indican que también puede influir sobre amenazas de origen geofísico<sup>115,116</sup>.

En segundo término, el cambio climático influye también sobre las vulnerabilidades de las comunidades. Esto ya sea mediante el incremento en la intensidad de las ya existentes, así como la generación de nuevas. Lo anterior, además se potencia debido a que el cambio climático promueve la aceleración de la degradación de los ecosistemas, lo que redundaría en una menor disponibilidad de alimentos, agua y la degradación de los medios de sustento<sup>117,118</sup>. Esto exacerba las diferencias de ingresos y la desigualdad. También genera desplazamientos, refugiados ambientales. La presión adicional que genera el cambio climático, además refuerza el crecimiento de polos urbanos, sin una adecuada planificación, exponiendo físicamente al riesgo a las comunidades, de por sí más vulnerables. Todo lo anterior redundaría directamente en la menor capacidad de la comunidad para gestionar las amenazas actuales<sup>119,120</sup>.

### **Los nuevos desafíos en la gestión**

La utilización de zonas riesgosas es uno de los principales factores causales de los desastres socio-naturales<sup>121</sup>. En la actualidad, la vulnerabilidad física se aborda en parte por los Instrumentos de Planificación Territorial, los que definen zonas de riesgo, así como áreas seguras en donde es posible desarrollar espacios habitacionales, comerciales o productivos, siempre bajo criterios técnico-científicos<sup>122</sup>.

A pesar de lo anterior, los instrumentos actuales se vuelven insuficientes y frágiles. Lo primero, porque no existen limitaciones concretas respecto al tipo de actividades que se desarrollan en propiedades privadas, aun cuando estas pudiesen ser precursores de riesgos de desastres. En otros países (anglosajones y de la comunidad europea), existen limitaciones severas, en particular para todas aquellas actividades que pueden ser precursoras de riesgos. Los casos referenciales, por ejemplo, se asocian a la gestión de masas boscosas o plantaciones forestales (extracción planificada), que se desarrollan con especial cuidado y planificación para evitar movimientos en masa, aluviones o inundaciones<sup>123,124</sup>.

---

115 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.

116 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. EIRD. 2008. Loc. Cit.

117 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.

118 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. EIRD. 2008. Loc. Cit.

119 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.

120 KOLMANNSSKOG, Vikram y TREBBI, Lisetta. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección. ICRC. Ginebra, Suiza. 2008. 22p.

121 RÍOS, Diego. Espacio urbano y riesgo de desastres: la expansión de las urbanizaciones cerradas sobre áreas inundables de Tigre (Argentina). Ambiente & Sociedad. Buenos Aires, Argentina. (1): 99-114. 2009.

122 ARENAS "et al". 2010. Loc. Cit.

123 DIAMOND. 2006. Loc. Cit.

124 YAGÜE, Jesús. El sistema nacional de cartografía de zonas inundables del Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. En: GONZÁLEZ, José. Mapa de riesgos naturales en la ordenación territorial y urbanística. Madrid, España. 2009. pp. 35-58.

En segundo lugar, los instrumentos en la actualidad presentan niveles considerables de fragilidad, dado que muchos organismos públicos no cuentan necesariamente con las capacidades técnicas ni económicas para establecer zonificaciones de riesgo apropiadas, o bien no existe la inclusión de dicha variable en los procesos de planificación del territorio<sup>125</sup>. Por otro lado, la experiencia internacional indica la posibilidad que los instrumentos sean alterados fácilmente, en función a criterios “no técnicos”<sup>126</sup>.

En la actualidad, en Chile se discute un proyecto de ley que establece modificaciones al ente rector de la gestión de riesgos, con una posición jerárquica más elevada que la actual Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI)<sup>127,128</sup>. Una de las bases de esta nueva institución es establecer trabajos preventivos para proteger la vida y reducir los daños y pérdidas. De igual modo, proveer una mirada intersectorial a la planificación del territorio, enmarcándose en los lineamientos estratégicos del Marco de Sendai<sup>129,130</sup>.

La discusión de la propuesta en el Senado de la República, se ha basado en proponer una institucionalidad con base en los municipios, explicitando sus funciones frente al riesgo y la respuesta a emergencias, con financiamientos adecuados que permita desarrollar dichas funciones<sup>131</sup>. De este modo, se logran diagnósticos, evaluaciones y comprensiones más adecuadas del riesgo a escalalocal, al tener más contacto con la realidad del territorio<sup>132,133</sup>.

En consecuencia, el desafío futuro es dotar a Chile de un apropiado marco normativo que se enfoque en primer lugar en la prevención del riesgo, requiriendo para ello instrumentos de ordenación del territorio fuertes que permitan hacerse cargo de las vulnerabilidades físicas. En segundo lugar, un mecanismo de gestión del riesgo que tenga sus bases a nivel territorial, siendo de aplicación descentralizada, para que de ese modo se asocie a las características y particularidades locales. Finalmente, debe dotar a los organismos de gestión correspondientes de las herramientas jurídicas, técnicas y financieras necesarias para dar operatividad y funcionalidad al sistema<sup>134,135</sup>.

125 International Resources Group (IRG). Tiempo para entregar el relevo: reducción del riesgo de desastres desde la perspectiva de la gestión ambiental, ordenamiento territorial, finanzas e inversión pública. Articulación del Ordenamiento Territorial y la Gestión del Riesgo. San José, Costa Rica. 2007. 83p.

126 *Ibid.*

127 Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). “Análisis de riesgos de desastres en Chile. VII Plan de acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Santiago, Chile. 2012. 118p.

128 Senado República de Chile. Proyecto que crea sistema nacional de emergencia para reemplazar a la Onemi recibe críticas en la Comisión de Defensa. [En línea]. Senado República de Chile. [Fecha de consulta: 21 enero 2018]. Disponible en: <[http://www.senado.cl/proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia-para-reemplazar-a-la/prontus\\_senado/2015-10-15/153826.html](http://www.senado.cl/proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia-para-reemplazar-a-la/prontus_senado/2015-10-15/153826.html)>.

129 Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). 2012. Loc. Cit.

130 Senado República de Chile. 2018. Loc. Cit.

131 *Ibid.*

132 Center for Natural Resources Development (CNRD) y Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction (PEDRR). Disasters, Environment and Risk Reduction (Eco-DRR). 2013. Loc. Cit.

133 ARTEAGA y TAPIA. 2015. Loc. Cit.

134 Center for Natural Resources Development (CNRD) y Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction (PEDRR). Disasters, Environment and Risk Reduction (Eco-DRR). 2013. Loc. Cit.

135 ARTEAGA y TAPIA. 2015. Loc. Cit.

Sin embargo, un desafío transversal a esta gestión es la incorporación de la variable cambio climático, tanto en la planificación, como en la gestión y operación. La variación provista por el cambio climático supone un cambio importante en las condiciones del entorno catalizando eventos naturales, tanto en frecuencia como en intensidad, que pudiesen evolucionar en desastres. Por ello se requiere de un constante proceso de evaluación del riesgo y planificación del territorio. Por otro lado, también incrementa las vulnerabilidades de los territorios por lo que desafía en generar mecanismos de adaptación<sup>136</sup>.

## ESCENARIO ESTRATÉGICO EN RECURSOS HÍDRICOS

### *Efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos en Chile*

Chile posee 101 cuencas hidrográficas principales con 1.251 ríos. En tanto, posee más de 15.000 lagos y lagunas, de variadas formas y tamaños. Estos cuerpos de agua cumplen importantes funciones de regulación de flujos, pero también de provisión para consumo humano, agrícola, energético e industrial<sup>137</sup>.

Dadas estas características, a nivel mundial Chile se encuentra en un lugar privilegiado. A nivel nacional escurre por los cauces producto de las precipitaciones 53.000 m<sup>3</sup>/persona/año, superando por 8 veces la media mundial, que es de tan solo 6.600 m<sup>3</sup>/persona/año; y por 25 veces el mínimo propuesto para el desarrollo sustentable que es de 2.000 m<sup>3</sup>/persona/año<sup>138,139,140</sup>.

Pese a lo anterior, cabe señalar que la situación nacional presenta un importante desequilibrio geográfico. Por ello, entre las regiones de O'Higgins y La Araucanía la disponibilidad natural de agua varía entre los 6.000 y los 49.000 m<sup>3</sup>/persona/año. Mientras que desde la región de Los Ríos hacia el sur supera los 169.500 m<sup>3</sup>/persona/año, principalmente por el incremento en la disponibilidad del agua y la disminución de la población<sup>141,142,143,144</sup>. Situación contraria es la que ocurre entre las regiones de Arica y Parinacota y la Región Metropolitana de Santiago, en donde la disponibilidad varía entre los 47 y los 908 m<sup>3</sup>/persona/año<sup>145,146</sup>.

---

136 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

137 Dirección General de Aguas (DGA). Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2012. 39p.

138 MATUS, N. y FERNÁNDEZ, B. y AEDO, M. y LARRAÍN, S., Recursos hídricos en Chile. Desafío para la sustentabilidad. Programa Chile Sustentable. Santiago, Chile. 2004. 172p.

139 Dirección General de Aguas (DGA). 2012. Loc. Cit.

140 SANTIBÁÑEZ, Fernando. El cambio climático y los recursos hídricos en Chile. ODEPA: Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. 2016. 60p.

141 Dirección General de Aguas (DGA). Política Nacional de Recursos Hídricos. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 1999. 63 p.

142 MATUS "et al". 2004. Loc. Cit.

143 ABDÓN, Luis. Cambio climático: consecuencias y desafíos para Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 2008. 18p.

144 Dirección General de Aguas (DGA). 2012. Loc. Cit.

145 *Ibíd.*

146 SANTIBÁÑEZ. 2016. Loc. Cit.

Al agregar la variable cambio climático, Chile presenta una alta vulnerabilidad debido a la alza de las temperaturas y disminución de precipitaciones que se proyectan, situación particularmente compleja en el norte y centro del país. Una variación importante del sistema hídrico repercute en los sistemas productivos del país, particularmente en sectores como la agricultura, la generación eléctrica, la industria y servicios sanitarios, entre otros<sup>147,148,149,150</sup>.

Frente al desafío del cambio climático, se requiere uso racional y la gestión sustentable de los recursos hídricos. Los desafíos se enfocan en mejorar la eficiencia en el transporte y uso del agua; la generación de nuevas fuentes de agua a diferentes escalas; la generación de una red operativa y sustentable en el abastecimiento y uso del agua; así como políticas públicas asociadas a mejorar la eficacia de objetivos estratégicos en la materia<sup>151,152,153</sup>.

En paralelo, es importante avanzar en una institucionalidad articulada en cuanto al uso de los recursos hídricos, concentrando las atribuciones en materia de gestión de aguas, e implementando políticas públicas y programas de fomento<sup>154</sup>. Un hecho importante a evaluar es el actual Código de Aguas ante los desafíos que planteará la escasez del recurso debido al cambio climático. El actual código no limita el otorgamiento de derechos de aprovechamiento o transferencia de propiedad del uso del agua (a menos que existan condiciones de escasez, prohibición o limitación por disponibilidad; o por fines estratégicos del Estado) en función del tipo de uso que se proyecte, no limitando por ejemplo la exportación de agua cruda a capitales foráneos<sup>155,156</sup>.

Esto establece un problema preponderante y estratégico a los recursos hídricos en Chile, ante un panorama internacional de incremento de la demanda de agua dulce, debido a las alzas de consumo, escasez creciente y deterioro en la calidad. Lo anterior, llevará a los países más afectados a comprar agua, ya sea mediante el alimento, o directamente agua cruda para diversos fines<sup>157</sup>, sin descartar posibles conflictos armados.

## POTENCIALES CAUSALES DE CONFLICTO

### *Cambio climático y seguridad*

Si bien el cambio climático genera alteraciones a escala global, la mayor intensidad de los impactos se enfocará en los países en desarrollo; en zonas

147 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2011. Loc. Cit.

148 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Loc. Cit.

149 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2014. Loc. Cit.

150 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

151 GARREAUD. 2011. Loc. Cit.

152 FUSTER "et al". 2017. Loc. Cit.

153 SANTIBÁÑEZ. 2016. Loc. Cit.

154 GARREAUD. 2011. Loc. Cit.

155 *Ibid.*

156 Ministerio de Justicia. Fija texto del Código de Aguas. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 1981. 79p.

157 SANTIBÁÑEZ. 2016. Loc. Cit.

con ecosistemas frágiles (como zonas áridas, semi-áridas, áreas de montañas y costeras); así como estados insulares<sup>158,159</sup>. En consecuencia, el cambio climático no solo debe considerarse como un catalizador de riesgos naturales, sino además como un causante de vulnerabilidades sociales; en particular en poblaciones, estados o regiones en condiciones de inestabilidad<sup>160,161,162,163,164</sup>.

Es así, entonces, como el cambio climático influye negativamente sobre la seguridad humana; en la estabilidad de algunas regiones del planeta; en ser el promotor de tensiones étnicas y vecinales; en la generación de movimientos migratorios y refugiados ambientales; en los conflictos por el acceso a recursos naturales básicos como agua, alimento y bienes de producción; así como en la degradación ambiental, que constituye una dimensión de la seguridad humana<sup>165,166,167,168</sup>.

Todas estos efectos son un círculo vicioso, debido a que repercuten sobre la vulnerabilidad del propio grupo humano afectado, sino que también transfiere sus efectos sobre otros grupos humanos, particularmente los receptores de las migraciones forzadas, o los que ven afectada su línea de abastecimiento de recursos básicos como agua, alimento y energía<sup>169,170,171,172,173</sup>. Cabe señalar que el efecto en la vulnerabilidad local, también repercutirá sobre la economía, salud y seguridad.

Consecuencia de lo anterior, el cambio climático deja de ser un problema ambiental, sino que se ha convertido en un problema social, económico, político y de seguridad. El cambio climático incrementa la inseguridad debido a que aumentan los riesgos inherentes de las sociedades actuales<sup>174,175,176,177</sup>. Algunos autores como Hidalgo<sup>178</sup>, indican que políticamente y desde la perspectiva de la seguridad, el cambio climático y sus efectos son equiparables a las amenazas terroristas.

---

158 HIDALGO, María del Mar. La influencia del cambio climático en la seguridad. En: Ministerio de Defensa -España-. El cambio climático y su repercusión en la defensa. Ministerio de Defensa -Español-. Madrid, España. 2017. pp. 157-186.

159 Ministerio del Medio Ambiente (MMA). 2017. Loc. Cit.

160 ROMERO y MASKREY. 1993. Loc. Cit.

161 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. 2008. Loc. Cit.

162 KOLMANNSSKOG "et al". 2008. Loc. Cit.

163 SHEETS y COOPER. 2012. Loc. Cit.

164 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

165 Center for research on the epidemiology of disasters (CRED). 2015. Loc. Cit.

166 MORALES, E. Global Climate Change as a Threat to U.S. National Security. *Journal of Strategic Security*, 8 (5): 134-148. 2015.

167 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

168 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

169 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. 2008. Loc. Cit.

170 KOLMANNSSKOG "et al". 2008. Loc. Cit.

171 MORALES. 2015. Loc. Cit.

172 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

173 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

174 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. 2008. Loc. Cit.

175 KOLMANNSSKOG "et al". 2008. Loc. Cit.

176 Center for Natural Resources Development (CNRD) y Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction (PEDRR). *Disasters, Environment and Risk Reduction (Eco-DRR)*. 2013. Loc. Cit.

177 MORALES. 2015. Loc. Cit.

178 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

En consecuencia, un paso fundamental para detectar las potenciales causas de seguridad es descubrir los conflictos actuales, así como las zonas de inestabilidad. Sin embargo, el azote de eventos e incremento de vulnerabilidades locales, también podría llevar a áreas otrora estables a presentar potenciales situaciones de inestabilidad y conflicto<sup>179</sup>.

El cambio climático socava de forma creciente la seguridad humana, y en el futuro se incrementará reduciendo el acceso y la calidad de los recursos naturales de interés para sustentar medios de vida de la población, situación que además debilitará la capacidad de los Estados para brindar respuestas y oportunidades a sus ciudadanos<sup>180</sup>.

La fragilidad de un Estado se puede medir en función de un índice desarrollado por la Fondo para la Paz (*The Fund for Peace* o FFP por sus siglas en inglés). Dicho registro se denomina: “Índice de Fragilidad de los Estados” (IFE), y se construye integrando información cuantitativa obtenida desde cada país evaluado, que se conjunta con información cualitativa obtenida a partir de publicaciones científicas y un metaanálisis para integrar un set de doce indicadores que incluyen: nivel de seguridad, existencia de facciones internas, divisiones internas, declive económico, desigualdad, migraciones, legitimidad del Estado, servicios públicos, derechos humanos, presiones demográficas, refugiados, e intervención externa (el detalle de cada indicador en <sup>181</sup>). El índice evalúa a cada nación entre un valor 0 (muy estable) a un valor 120 (muy inestable)<sup>182</sup>.

Si bien Chile está clasificado como un Estado estable en función del IFE, ha observado una disminución de su índice entre 2010 y 2018. En dicho plazo, Chile ha pasado del valor 38,0 al 40,7, pasando del lugar 155 al 150 (de un total de 178; Figura 1)<sup>183</sup>. A pesar de la caída en el *ranking*, Chile sigue estando en una condición deseable contrario a lo observable en otros países de la región, que se encuentran en una condición de advertencia (Figura 2)<sup>184</sup>.

---

179 Ibid.

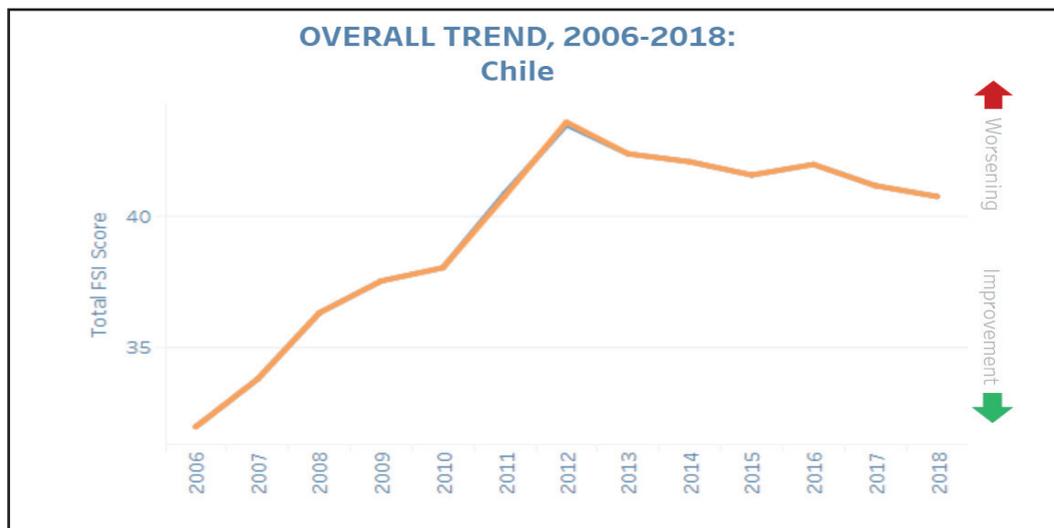
180 BARNETT, J. y ADGER, N. Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography* (26): 639-655. 2007.

181 MESSNER, J. “et al”. *Fragile states index*. The Fund for Peace. Washington D.C., United States of America. 2018. 46p.

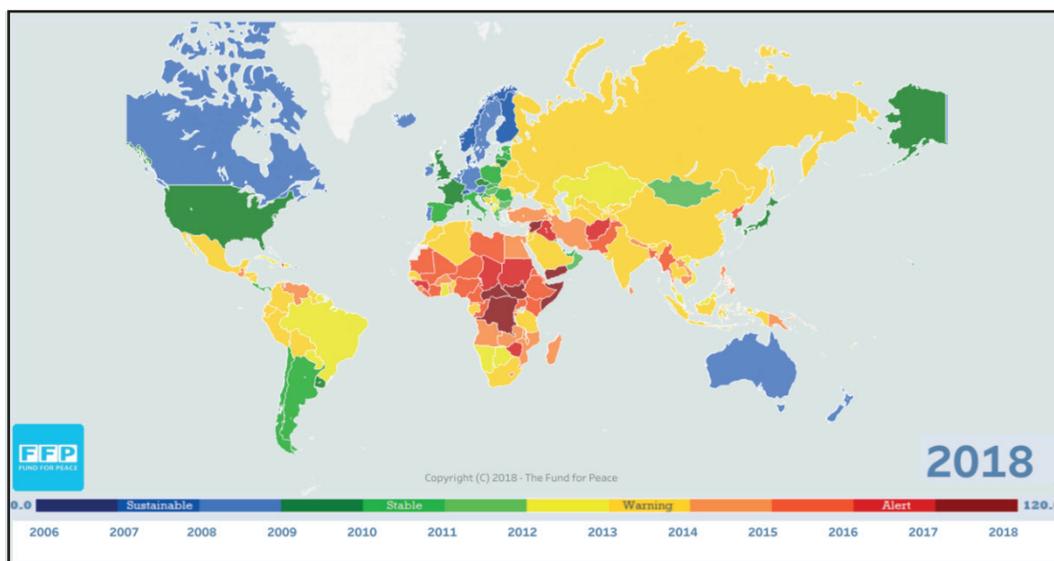
182 Ibid.

183 The fund for peace (FFP). My: FSI country analysis. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2018a]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/myfsi/myfsi-country-analysis/>>.

184 The fund for peace (FFP). *Fragile States Index*. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 11 noviembre 2018b]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/>>.



**Figura 1** Comportamiento del Índice de Fragilidad de los Estados para Chile entre 2006 y 2018<sup>185</sup>.



**Figura 2** Índice de Fragilidad de los Estados en 2018 a escala global<sup>186</sup>.

### **Factores de generación de conflicto**

Si bien todos los conflictos son distintos, dado que se desencadenan por condiciones específicas y que no todos los grupos humanos responden de igual modo, existe una serie de factores desencadenantes potenciales que se pueden ver incrementados por efectos del cambio climático<sup>187</sup>.

185 The fund for peace (FFP). 2018a. Loc. Cit.

186 The fund for peace (FFP). 2018b. Loc. Cit.

187 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

Por ejemplo, la inseguridad alimentaria producto del cambio climático repercutirá en la menor disponibilidad de alimentos debido a la degradación ambiental, disminución de rendimientos, variación de temperaturas, menor disponibilidad de agua, y ataques que nuevas plagas y enfermedades. De igual modo, el acceso a los mismos será complejo debido al incremento de los precios (dada la escasez), lo que conlleva a una disponibilidad desigual entre regiones y grupos humanos<sup>188,189</sup>. En consecuencia, la menor disponibilidad y los problemas de acceso a los alimentos, así como inequidad de distribución son los factores precursores de eventos de violencia e inestabilidad que se pueden derivar en situaciones de conflicto<sup>190</sup>.

En cuanto a los recursos hídricos, las situaciones de conflicto potencial, se intensificarán en las cuencas compartidas, en donde no existan mecanismos de gestión conjuntas, así como en sitios donde escasee abruptamente el recurso, ya sea por disminución por causas naturales, por cambio climático o por efecto de la degradación. En contextos locales, al igual que los alimentos, la disponibilidad y acceso, además de las condiciones de desigualdad e injusticia, alentarán la generación de conflictos<sup>191,192,193</sup>. Sin embargo, en contextos regionales y a escala global, se espera que sea una causal de futuros conflictos bélicos<sup>194,195,196</sup>.

Desde la perspectiva de la salud, la aparición de enfermedades “desconocidas” en contextos locales, proveerán desafíos importantes en el control de las mismas, sobre todo ante las migraciones masivas. Si bien las migraciones en sí mismas no constituyen un factor de aumento de la morbilidad o la mortalidad, cabe señalar que los migrantes pueden encontrar condiciones que los hacen más vulnerables a enfermedades infecciosas<sup>197</sup>. Luego, una respuesta sobre la limitación de accesos de portadores humanos, podrá desencadenar conflictos sociales que se verá agudizado ante la mayor ocurrencia de migraciones masivas<sup>198</sup>.

Respecto a las migraciones, estas se generan debido a que algunos lugares del planeta se están volviendo menos habitables producto de la degradación ambiental; desastres naturales; falta de alimentos, agua y bienes; el incremento del nivel del mar; los conflictos desatados producto de las causas anteriores; entre

188 TURAL, H. y BURKE, J. y FAURÉS, J. Climate change, water and food security. Food and Agricultural Organization (FAO). Rome, Italy. 2011. 174p.

189 MIRÓN, I. Cambio climático y riesgos alimentarios. Rev. salud ambient. (1): 47-56. 2017.

190 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

191 WIRKUS, L. y RENAUD, F. Water, Climate Change and Human Security: Conflict and Migration. En: BIGAS “et al”. The global water crisis: Addressing an urgent security issue. The Hague, The Netherlands. 2012. pp. 34-45.

192 NUGET, R. Water: Source of Future Conflict. United States Army War College. Philadelphia, United States of America. 2013. 33 p.

193 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

194 WIRKUS y RENAUD. 2012. Loc. Cit.

195 NUGET. 2013. Loc. Cit.

196 CNA. The Role of Water Stress in Instability and Conflict. CNA-Analysis & Solutions. Arlington, United States of America. 2017. 59p.

197 International Organization for Migration (IOM). Migration health annual report 2017. International Organization for Migration. Geneva, Switzerland. 2017. 20p.

198 HIDALGO. 2017. Loc. Cit.

otros factores. Se espera que el número de desplazados y refugiados ambientales varíe entre los 150 y 1.000 millones de personas al 2050<sup>199,200</sup>.

Por otro lado, los efectos de los desastres socio-naturales generan condiciones de tensión sobre las comunidades afectadas. Estas situaciones pueden derivar en conflictos y violencia, cuando no son atendidas adecuadamente, en particular cuando se trata de problemas de acceso a alimentos y agua, así como la pérdida de servicios básicos y bienes materiales de primera necesidad. Esto se ve agravado aún más cuando se han registrado pérdidas del núcleo familiar, debido a la componente emocional<sup>201,202,203</sup>.

Finalmente, cabe señalar que el incremento de la temperatura y la escasez de agua, producto de prolongados eventos de sequía, han significado un incremento de los conflictos armados en diversos lugares de África. En algunos casos, se han obtenido métricas que indican que incrementos en 1°C, significaron incrementos de 4,5% en los conflictos armados internos; mientras que la incidencia de las sequías incrementaron la probabilidad de conflictos entre un 10% y 50%. La variación en la probabilidad de conflicto está dada por la estabilidad previa de las regiones (o países), así como la intensidad del evento natural y las condiciones particulares de etnicidad<sup>204</sup>.

### **Adaptación y Fuerzas Armadas**

Contar con políticas públicas apropiadas ayudará a encausar los esfuerzos del actuar del Estado para hacer frente a los efectos del cambio climático. Las acciones dirigidas a mitigar y adaptar deben coordinarse con acciones de ayuda humanitaria y el mantenimiento de la paz, que permiten asegurar a las comunidades y disminuir así su vulnerabilidad<sup>205</sup>.

Ante los efectos del cambio climático se activan nuevas amenazas, mucho más diversas que las acostumbradas. Estas son más complejas, ya que sus dimensiones adquieren nuevos riesgos, las que además son transversales y de naturaleza incierta<sup>206,207</sup>. Estos efectos seguirán adelante y se volverán más o menos intensos en función del éxito de los acuerdos internacionales respecto

---

199 *Ibíd.*

200 OPITZ, S. y NADIN, R. y WATSON, C. y KELLET, J. Climate change, migration and displacement. The need for a risk-informed and coherent approach. Overseas Development Institute and United Nations Development Programme. London, United Kingdom. 2017. 35p.

201 FERNÁNDEZ, I. y MARTÍN, C. y PÁEZ, D. Emociones y conductas colectivas en catástrofes: ansiedad y rumor y conductas de pánico. *En:* APALATEGUI, J. La anticipación de la Sociedad. Psicología Social de los movimientos sociales. Pormolibro. Valencia, España. 1999. pp. 281-342.

202 DE LA BARRA, F. y SILVA, H. Desastres y salud mental. *Revista chilena de neuro-psiquiatría.* (1): 7-10. 2010.

203 HIDALGO. 2017. *Loc. Cit.*

204 *Ibíd.*

205 GARCÍA, Ignacio. Cambio climático y Fuerzas Armadas. La cultura de la transformación permanente. *En:* Ministerio de Defensa -España-. El cambio climático y su repercusión en la defensa. Ministerio de Defensa -Español-. Madrid, España. 2017. pp. 187-238.

206 *Ibíd.*

207 RICO, Juan Antonio y RODRÍGUEZ, Francisco. El cambio climático y las Fuerzas Armadas españolas. *En:* Ministerio de Defensa -España-. El cambio climático y su repercusión en la defensa. Ministerio de Defensa -Español-. Madrid, España. 2017. pp. 239-270.

a los mecanismos de mitigación del cambio climático, como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, que entre otras cosas, obligan a los países a emprender estrategias de mitigación y reducción de las emisiones de GEI, con el objeto de limitar el incremento de la temperatura a 2°C al 2100<sup>208,209,210</sup>. Sin embargo, el escenario futuro plantea una serie de incertidumbres, a pesar de la generación de diversos escenarios de cambio climático desde el punto de vista biofísico, como desde el punto de vista político en el cumplimiento real de las responsabilidades suscritas en los acuerdos<sup>211</sup>. Estas instauran un desafío sobre las respuestas formales del Estado, las que deben considerar a diferentes agentes e instrumentos (en algunos casos nuevos), que deberán trabajar en coordinación para lograr los niveles eficiencia requerido<sup>212,213</sup>.

En dicho escenario, la participación de las Fuerzas Armadas se verá reflejada en el desafío de mantener la capacidad y las tendencias estratégicas en horizontes de mediano y largo plazo, que permitan proyectar el empleo de la fuerza y sus capacidades<sup>214</sup>. Para hacer frente a estas se requiere establecer mecanismos de transformación constantes, que permitan mantener las capacidades de respuesta de la fuerza, los medios y equipos. Las soluciones estratégicas deben ser pensadas al presente, pero también deberán ser capaces de proyectarse al futuro con capacidad de adaptarse a los cambios, siendo lo suficientemente flexibles, que permitan evolucionar en la medida que evolucionan los acontecimientos y los efectos resultantes del cambio climático<sup>215,216</sup>.

Algunos de los nuevos desafíos que plantea el cambio climático o que se verán potenciados por el mismo, y además la degradación ambiental, será la escasez futura de agua y alimentos; las transmisión y/o brote de nuevas enfermedades; el flujo de refugiados y disputas por recursos naturales escasos. Esto se verá además agravado producto de la ocurrencia de desastres socio-naturales, los que incrementarán la vulnerabilidad<sup>217,218,219</sup>.

La mayor incidencia e intensidad de estos eventos impulsará la necesidad de una mayor y constante intervención del Estado<sup>220,221,222,223</sup>. Aquí las Fuerzas Armadas tendrán un rol fundamental, siendo un valioso agente operativo, con

208 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.

209 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. 2015. Loc. Cit.

210 Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF). Libro de la Defensa Nacional de Chile. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago, Chile. 2017. 319p.

211 GARCÍA. 2017. Loc. Cit.

212 *Ibíd.*

213 RICO y RODRÍGUEZ. 2017. Loc. Cit.

214 GARCÍA. 2017. Loc. Cit.

215 *Ibíd.*

216 RICO y RODRÍGUEZ. 2017. Loc. Cit.

217 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. 2008. Loc. Cit.

218 KOLMANNSSKOG "et al". 2008. Loc. Cit.

219 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

220 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. 2008. Loc. Cit.

221 KOLMANNSSKOG "et al". 2008. Loc. Cit.

222 GARCÍA. 2017. Loc. Cit.

223 SOTO y LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

disponibilidad 24/7, capacidades autónomas y facilidad de proyección en todo el territorio y ante toda condición<sup>224,225</sup>.

A dichos roles se sumarán nuevas tareas y desafíos, tales como la ayuda humanitaria, en lo referente a la coordinación de la ayuda, entrega de alimentos y suministro de agua potable, particularmente en zonas aisladas. Se sumará la preparación y participación en rescates, y/o el transporte de poblaciones afectadas por eventos naturales, o ante el potencial riesgo de ocurrencia de desastres. Por otro lado, deberán tener un rol activo en el establecimiento de suministros y/o rehabilitación de servicios básicos (electricidad, combustible, agua) y servicios de seguridad social (seguridad pública, atención médica, cuidados de refugiados)<sup>226,227</sup>. Todo lo anterior deberá considerar un estrecho trabajo colaborativo con autoridades civiles, y supliendo en algunos casos, sus funciones cuando estas pudieran verse afectadas y superadas ante la magnitud de los eventos<sup>228</sup>.

Dichas funciones no solo debiesen limitarse al territorio nacional, sino también debe considerarse la participación ante contextos de necesidad internacional. Por ello, la participación en misiones de paz internacional no solo deberían limitarse a la seguridad y paz, sino también deben contener respuestas globales asumiendo la cooperación activa ante catástrofes humanitarias y desastres socio-naturales; permitiendo de ese modo mejorar la estabilidad en las zonas afectadas<sup>229</sup>.

En dicha línea los esfuerzos actuales de las Fuerzas Armadas en Chile van en la dirección apropiada. Una muestra de ello es el actual desarrollo de una política que permitirá contribuir a los esfuerzos de mitigación y adaptación del cambio climático desde el sector defensa, que se realiza en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente<sup>230,231</sup>. También destaca la relevancia que tiene el cuidado ambiental para el sector defensa, asociado a la incorporación de variables ambientales en sus operaciones, asemejándose a lo que se realiza en otros lugares del mundo, todo bajo el marco de la Ley N° 20.424, y el establecimiento de departamentos de Medio Ambiente en las distintas instituciones<sup>232</sup>. En la misma línea, destacan los esfuerzos de protección del ambiente, tanto en la participación de procesos para el establecimiento de nuevos sitios de protección (Ministerio de Defensa Nacional), como en los aportes regulares en el cuidado y protección de sitios especiales, que desarrollan las diferentes ramas de la defensa nacional; como también el cuidado y resguardo de los sistemas fluviales, lacustres, borde costero y marítimo mediante la Autoridad Marítima. Destaca también de manera particular el cuidado ambiental de la península Antártica que recae sobre las unidades de la defensa nacional<sup>233</sup>.

---

224 GARCÍA. 2017. Loc. Cit.

225 RICO y RODRÍGUEZ. 2017. Loc. Cit.

226 GARCÍA. 2017. Loc. Cit.

227 RICO y RODRÍGUEZ. 2017. Loc. Cit.

228 GARCÍA. 2017. Loc. Cit.

229 *Ibíd.*

230 Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF). 2017. Loc. Cit.

231 DEL CASTILLO, Guillermo. Adaptación al cambio climático, un desafío para la defensa. Cuaderno de Trabajo ANEPE. 2: 1-8, 2019.

232 Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF). 2017. Loc. Cit.

233 *Ibíd.*

Otro ejemplo es la polivalencia que tiene la fuerza, dada su capacidad de despliegue y operativa en variadas condiciones<sup>234, 235</sup>, que es fundamental para la respuesta en emergencias, lo que se ha visto reforzada por proyectos logísticos destinados a aumentar las capacidades de movilidad, como por ejemplo el “Proyecto Yareta”. Si bien dicho proyecto se enmarca en satisfacer necesidades logísticas de las unidades militares, también permiten el despliegue inmediato en apoyo a la ciudadanía ante situaciones de emergencia<sup>236</sup>.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas en Chile también se verán afectadas por el cambio climático. Inicialmente, si se considera el incremento del nivel del mar, existe el riesgo que parte de la infraestructura costera, como astilleros y bases navales, se verán afectadas en términos estructurales y operativos. Este último punto, además se verá agravado ante la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos. Por otro lado, la infraestructura establecida en zonas de permafrost (territorio Antártico Chileno), también podría verse afectada comprometiendo su operatividad.

En tanto, las unidades establecidas en zonas extremas (ecosistemas de montaña, desierto, zonas estepáricas o altiplánicas), se verán afectadas tanto estructuralmente como la afectación directa del personal, por la incidencia de tormentas, con comportamientos hidrológicos diferentes (incremento de altura de la isoterma cero, generando precipitación líquida a altitudes donde antes precipitaba en forma sólida, generando el riesgo de ocurrencia de movimientos en masa); escasez de agua, producto de la desertización y eventos de sequía prolongados, así como la competencia del recurso por diferentes usos; la ocurrencia de tormentas de nieve más frecuentes y complejas en cuanto a duración e intensidad; la aparición de vectores y/o enfermedades antes desconocidas para la realidad nacional.

Desde el punto de vista de las operaciones, García<sup>237</sup> destaca que el incremento de la temperatura en medios físicos como la atmósfera o el océano, tendrán influencia sobre la operatividad de los medios, plataformas, sistemas de armas, y por supuesto, del personal. En consecuencia, las limitantes que plantean deben ser consideradas en el proceso de planificación estratégica, y sobre todo en los diseños futuros de los medios, emplazamiento, operaciones y preparación/entrenamiento de la fuerza<sup>238</sup>.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas también pueden aportar a la mitigación del cambio climático. Autores como Rico y Rodríguez<sup>239</sup> y Del Castillo<sup>240</sup>, plantean que debido a la presencia, dinámica y actividad, las Fuerzas Armadas son importantes generadores de emisiones de CO<sub>2</sub> y otros GEI; pero al mismo tiempo disponen de los medios, capacidades y espacio para establecer medidas de

---

234 *Ibíd.*

235 PUIG, Mario. Los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas en Chile: pasado, presente y futuro. Cuaderno de Trabajo ANEPE. 3: 1-27, 2015.

236 VALLADARES, Miguel. Apoyo en terreno. Proyecto Yareta: movilidad y rapidez logística. *En*: Jara, Maite. Armas & Servicios (A&S). Ejército de Chile. Santiago, Chile. 2018. pp: 26-27.

237 GARCÍA. 2017. *Loc. Cit.*

238 *Ibíd.*

239 RICO y RODRÍGUEZ. 2017. *Loc. Cit.*

240 DEL CASTILLO, Guillermo. 2019. *Loc. Cit.*

mitigación. Estas van desde la forestación con especies nativas en los predios bajo su administración, para la fijación de carbono atmosférico, hasta cambios en los sistemas de climatización que sean más eficientes y carbono neutrales.

Otras opciones es la aplicación masiva de energía solar, eólica y geotérmica en sus dependencias, que además de generan ventajas estratégicas al no depender las bases únicamente de la red interconectada y/o el almacenamiento de combustibles para autogeneración, también reducirán la emisión de GEI y generarán ahorros en el gasto energético.

En otros escenarios, autores como EESI<sup>241</sup>, señalan que algunos de los mecanismos de adaptación al cambio climático requeridos para la Marina de los Estados Unidos de Norteamérica son: la mejora en los medios de predicción climática para las operaciones; la integración de los impactos de cambio climático en la capacitación académica y en la planificación estratégica; la realización de inversiones en infraestructura resistente; la eficiencia energética; así como la reducción en la dependencia del consumo de combustibles fósiles para las instalaciones permanentes y fuerzas expedicionarias; y la determinación de la vulnerabilidad y amenaza sobre la cadena de suministro para satisfacer necesidades de consumo de energía en zonas remotas.

En complemento a las anteriores, el autor destaca que para el Ejército de los Estados Unidos de Norteamérica será requerido establecer unidades no dependientes de la red energética, sino que se debe avanzar hacia sistemas autárticos, capaces de estar operativos ante cualquier evento, y servir como centros operativos para la respuesta, por ejemplo a emergencias. Adicionalmente, considera la urgencia de complementar con energías limpias en la autoproducción para disminuir las emisiones de GEI y los costos, así como avanzar en la eficiencia energética y en las buenas prácticas de gestión del agua. Posteriormente, hace hincapié en la necesidad de contar con infraestructura y servicios de apoyo resistentes ante el cambio climático, llamando a realizar inversiones anticipadas<sup>242</sup>.

Finalmente, para el caso de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de Norteamérica, el autor considera urgente, verificar las capacidades operativas de las instalaciones; la evaluación del riesgo actual de la infraestructura, ya sean bases aéreas, pistas o estaciones de radar, para su operatividad, así como su evaluación de riesgo futura para la planificación, el cambio o mejora si es que existe riesgo de afectación producto del cambio climático. También, en la consideración de los eventos hidrometeorológicos extremos asociados al cambio climático en las operaciones aéreas y mecanismos de monitoreo y seguimiento adecuados para no comprometer las operaciones, tanto civiles como militares<sup>243</sup>.

---

241 Environmental and Energy Study Institute (EESI). The National Security Impacts of Climate Change. Environmental and Energy Study Institute. Washington, DC., United States of America. 2017. 12p.

242 *Ibíd.*

243 *Ibíd.*

### **Propuestas de medidas para las Fuerzas Armadas**

En función de los desafíos identificados, ante un escenario de cambio climático antrópico, se propone sucintamente, una serie de medidas de acción para las Fuerzas Armadas, en los ámbitos de infraestructura, fuerza, equipos y medios, y la planificación (Cuadro 3).

**Cuadro 3**

#### **Propuesta de medidas de acción para las Fuerzas Armadas ante un escenario de cambio climático antrópico en ámbitos de infraestructura, fuerza, equipos y medios, y planificación**

Ámbito	Tipo de medida	Propuesta de medida
Infraestructura	Mitigación	Implementación de oficinas o unidades de medio ambiente en cada unidad y repartición militar que se encarguen de ejecutar estrategias de reciclaje y tratamiento de residuos; consumo eficiente de energía, agua y recursos; programas de forestación y conservación de la naturaleza, en los lugares que así lo permitan; entre otros.
	Adaptación	Establecer/generar medios para la producción autónoma de agua potable, energía eléctrica y en casos particulares de zonas extremas, alimentos. Lo anterior con la finalidad de generar sistemas autárquicos de alta resistencia ante desastres socio-naturales y el incremento de condiciones ambientales desfavorables producto del cambio climático.
Fuerza	Adaptación	Generar estrategias permanentes de capacitación y certificación del personal de apoyo en operaciones asociadas a desastres socio-naturales. Considerando el incremento e intensidad del cambio climático antrópico y su efecto sobre los desastres socio naturales, se propone intensificar o incorporar las siguientes áreas de capacitación y certificación: brigadas forestales; unidades de rescate en estructuras colapsadas (modelo USAR y bajo certificación INSARAG); unidades de despliegue rápido para la entrega de servicios de primera necesidad (agua, alimento, salud); unidades de apoyo a la comunidad en seguridad y contención, como parte de las tareas de refuerzo al orden, tránsito y seguridad en zonas afectadas; unidades de apoyo en la reconstrucción.
		Generar estrategias permanentes de capacitación y certificación del personal en campaña (combate y en centros de entrenamiento), ante amenazas y peligros naturales agudizados producto del cambio climático: preparación y entrenamiento en condiciones climáticas extremas; generación de grupos de apoyo a la toma de decisiones en función del territorio de operación. Ambos diferenciados según ecorregión.

Equipos y medios	Mitigación	Desarrollar líneas de investigación que permitan la operación de equipos y medios con tecnologías de bajo impacto ambiental.
		Recambio de vehículos institucionales de traslado de personal, por equipos eléctricos/híbridos, lo que supondrá un ahorro de los costos operativos.
	Adaptación	Utilización de nuevas fuentes de energía para la movilidad de equipos y medios en campañas. Se deberá explorar la posibilidad de adaptar las plataformas a combustibles que no sean petro-dependientes, lo que presentará un desafío en términos técnicos y económicos, pero generarán ventajas estratégicas y en la capacidad de desarrollo tecnológico.
		Utilización en campaña de equipos transportables por remolques ( <i>containers</i> ), con sistemas de potabilización de aguas (sistemas de osmosis inversa), producción de energía eléctrica (sistemas duales de energías limpias y generadores diésel), producción de alimentos frescos (hidropónicos).
		Utilización de medios portables ( <i>kits</i> personales de sobrevivencia) con potabilizadores de aguas.
Planificación	Adaptación	Desarrollo de una política de cambio climático (o que integre la variable cambio climático antrópico) del sector defensa (nivel Ministerio de Defensa Nacional), y las correspondientes bajadas institucionales.
		Tanto las operaciones de paz, como las de ayuda humanitaria en desastres y las de combate, deberán considerar las variables climáticas extremas en los procesos de planificación. Dada la alta variabilidad que establece el cambio climático antrópico, se deberán considerar un set de planes de operación, preparados para cualquier contingencia posible. El cambio climático antrópico revoluciona la variable clima, desde una condición neutra en la planificación del combate, a una adversa.
		Levantamiento de información por área de operaciones para la planificación de operaciones de paz, como las de ayuda humanitaria en desastres y las de combate, sobre: medios de comunicación radiales y satelitales, para asegurar la conexión e información territorial para la toma de decisiones; sitios de interés (y seguros) para establecer puestos de mando, sistemas de comunicaciones, zonas de entrega de ayuda, helipuertos, pistas aéreas y puertos secundarios; Sitios para el emplazamiento de plantas potabilizadoras portátiles, zonas adecuadas para el establecimiento de pozos temporales; levantamiento de riesgos locales; levantamiento de capacidades locales, conocedores del territorio y líderes que apoyen las operaciones.

## CONCLUSIONES

El cambio climático, sin lugar a duda, se presenta como uno de los principales desafíos para la humanidad. Si bien es una variable que ha existido de manera natural, existe consenso científico de que el cambio climático antrópico se debe a la acción del hombre, debido a la degradación ambiental, el cambio de uso

de suelo y, particularmente, a la emanación de gases de efecto invernadero de diferentes fuentes productivas, el sector energético y el transporte.

Sus efectos para Chile plantean una serie de retos en lo referente a la provisión de recursos hídricos para el sostén de ecosistemas, la potabilización y diferentes usos productivos. De igual modo, plantea desafíos para la producción y abastecimiento de alimentos, el diseño y construcción de infraestructura resiliente, la urgencia de adaptar ciudades y medios de producción; así como la preparación en el campo de la salud ante nuevas enfermedades.

Una de las mayores vulnerabilidades en el territorio nacional será la escasez de recursos hídricos. Sobre ellos se proyecta una disminución dramática en la zona centro y sur del país, con incrementos puntuales en la zona norte y austral. Dichos incrementos abren oportunidades de desarrollo de nuevas actividades económicas, pero al mismo tiempo generan un importante riesgo en la incidencia e intensidad de desastres socio-naturales. Adicionalmente, existe una complicación sobre los recursos hídricos, que tiene relación con la gestión y normativa actual, que nos expone a nivel país en términos de soberanía y abastecimiento estratégico.

Tanto la disponibilidad de agua, como la de alimentos, destacan por ser precursores de problemas de seguridad. A ello, se suman los efectos de tensión social de las víctimas de desastres socio-naturales y el efecto de desplazados. El cambio climático antrópico adiciona presión sobre las variables de conflictividad local, lo que puede desencadenar enfrentamientos que escalen con facilidad. Esto se observa principalmente en lugares en donde existen conflictos no resueltos, ya sea de acceso a recursos básicos como alimento, agua y servicios de interés; y otros como conflictos ambientales, con componentes étnicas, culturales, socio económicas y religiosas. Un punto de atención deben ser los conflictos que se susciten entre naciones producto del acceso al agua en las cuencas hidrográficas de soberanía compartida, o entre naciones con mayor abundancia y otras con escasez.

Es de este modo que el cambio climático antrópico genera nuevas y complejas amenazas. La complejidad está dada por la transversalidad y naturaleza incierta de las amenazas. Esto genera un desafío escalable, que hace imperativo la necesidad de contar con Fuerzas Armadas con permanente transformación, adaptación y preparación, que permitan mantener las capacidades de respuesta de la fuerza, los medios y equipos, en una permanente coordinación, integración y colaboración civil-militar.

Las Fuerzas Armadas en Chile y en el mundo no están exentas de los efectos del cambio climático, afectando sus capacidades de operación, la infraestructura, medios y personal. Las Fuerzas Armadas chilenas pueden cooperar en la mitigación del cambio climático, mediante el cambio de recursos energéticos para sus instalaciones, migrando a energías limpias (lo que adicionalmente tiene un beneficio estratégico); la forestación con especies nativas; el cuidado del ambiente que evite la degradación y el resguardo del patrimonio genético; entre otras opciones. También puede tomar roles protagónicos en apoyo a diversas carteras del Estado, y avanzar en el apoyo de actividades de conservación del patrimonio natural, forestación y fiscalización, en particular en zonas de acceso complejo o de logística intrincada.

El cambio climático antrópico abre nuevas posibilidades de acción en las Fuerzas Armadas en Chile. Esto supone continuar el trabajo mancomunado con la sociedad civil, reforzando su participación en apoyo en los desastres socio-naturales. Este apoyo debe evolucionar más allá del rescate y evacuación de víctimas, así como la mantención del orden; sino que puede avanzar en una mayor presencia y participación en la entrega de ayuda humanitaria, la entrega y cooperación en el restablecimiento de servicios y bienes básicos (alimentos, agua, energía); el combate de la emergencia; la identificación de zonas de riesgo (particularmente en zonas aisladas); el control de enfermedades contagiosas. Incluso la cooperación en catástrofes humanitarias y desastres socio-naturales puede desarrollarse más allá de los límites fronterizos, estableciendo colaboración con otras naciones, que permitan mejorar la estabilidad y disminuir la probabilidad de conflicto.

Para lo anterior, debe existir un proceso permanente de entrenamiento y capacitación de la fuerza, para lo cual nociones básicas sobre cambio climático y desastres socio-naturales deben incluirse en las mallas curriculares del personal; así como la ejecución de ejercicios de simulación de catástrofes socio-naturales. Del mismo modo, la adaptación al cambio climático antrópico impone a las Fuerzas Armadas su consideración como variable ineludible en los procesos de adquisición de nuevos sistemas de armas y equipos, así como también el diseño, función y locación de nuevas instalaciones.

En tanto, la infraestructura debe ser evaluada en las diversas unidades militares a lo largo del país, con el fin de hacer una detección anticipada de las vulnerabilidades, que permita focalizar intervenciones (o inversiones mayores) para disminuir tempranamente los potenciales riesgos. Un desafío mayor será convertir a algunas unidades militares de interés estratégico, en unidades autárquicas, las que no se vean expuestas a problemas de suministro (por ejemplo de agua y energía). Lo anterior permitirá su utilización como centros de control operacional y despliegue, ante cualquier escenario, y en particular ante emergencias asociadas a eventos potenciados por efecto del cambio climático.

Finalmente, dado que el cambio climático es un desafío estratégico a diferentes escalas, en diferentes dimensiones y con diferentes magnitudes, se vuelve urgente generar acciones que permitan incorporar su incertidumbre en la planificación estratégica y en las operaciones. Esto con la finalidad de evaluar los nuevos posibles escenarios de riesgo estratégico a nivel local, regional o global. Dicha incorporación permitirá estar mejor preparados ante la adversidad y ayudará a conseguir respuestas más eficaces; y por otro lado, proteger la integridad del personal desplegado en operaciones rutinarias, de entrenamiento u operacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDÓN, Luis. Cambio climático: consecuencias y desafíos para Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 2008. 18p.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.
- ARENAS, F. Lagos, M. e HIDALGO, R. Los riesgos naturales en la planificación territorial. Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la Agenda Pública. Año 5 (39): 1-11. 2010.
- ARTEAGA, C. y TAPIA, R. Vulnerabilidades y desastres socionaturales. Editorial Universitaria. Santiago, Chile. 2015. 196p.
- BARNETT, J. and ADGER, N. Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography* 26: 639-655. 2007.
- BRAUMAN, K., and DAILY, G. Ecosystem Services. *En*: Jorgensen, Sven. Ecosystem ecology. Elsevier B.V., Amsterdam, The Netherlands. 2008. pp. 26-33.
- Center for Climate and Resilienc Research (CR)2. (CR)2 en la COP 21. Center for Climate and Resilienc Research. Center for Climate and Resilienc Research. Santiago, Chile. 2016. 13p.
- Center for Natural Resources Development (CNRD) & Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction (PEDRR). Disasters, Environment and Risk Reduction (Eco-DRR). Center for Natural Resources Development - Partnership for Environment and Disaster Risk Reduction. Nairobi, Kenya. 2013. 100p.
- Center for research on the epidemiology of disasters (CRED). The human cost of natural disasters. A global perspective. Center for research on the epidemiology of disasters. Brussels, Belgium. 2015. 55p.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La economía del cambio climático en Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. 2012. 363p.
- CHANDRAPPA, R., GUPTA, S. and KULSHRESTHA, U. Coping with Climate Change. Berlin, Germany. Springer Science & Business Media, 2011. 370p.
- CNA. The Role of Water Stress in Instability and Conflict. CNA-Analysis & Solutions. Arlington, United States of America. 2017. 59p.
- DE LA BARRA, F. y SILVA, H. Desastres y salud mental. *Revista chilena de neuropsiquiatría*. 48 (1): 7-10. 2010.
- DEL CASTILLO, Guillermo. Adaptación al cambio climático, un desafío para la defensa. Cuaderno de trabajo ANEPE. 2: 1-8, 2019.
- Dirección General de Aguas (DGA). Política Nacional de Recursos Hídricos. Ministerio de Obras Públicas. Santiago de Chile. 1999. 63p.
- Dirección General de Aguas (DGA). Diagnóstico y clasificación de los cursos y cuerpos de agua según objetivos de calidad. Cuenca del río Copiapó. Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2004. 116p.

- DGA. 2012. Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025. Ministerio de Obras Públicas. Santiago de Chile. 39p.
- DIAMOND, Jared. Colapso: Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen. Viking, Penguin Group. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. 2006. 746p.
- DICTUC. Análisis Integrado de Gestión en Cuenca del Río Copiapó. Informe Final. División de Estudios y Planificación, Dirección General de Aguas, Ministerio de Obras Públicas. Santiago, Chile. 2010. 138p.
- Environmental and Energy Study Institute (EESI). The National Security Impacts of Climate Change. Environmental and Energy Study Institute. Washington, DC., United States of America. 2017. 12p.
- ELMQVIST, T., ALFSEN, C. y COLDING, J. Urban Systems. En: Jorgensen, Sven. Ecosystem ecology. Elsevier B.V., Amsterdam, The Netherlands. 2008. pp. 461-467.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). El Cambio Climático y la reducción de riesgos de desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Terminología sobre reducción del riesgo de desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. Ginebra, Suiza. 2009. 38p.
- FERNÁNDEZ, I., MARTÍN, C. y PÁEZ, D. Emociones y conductas colectivas en catástrofes: ansiedad y rumor y conductas de pánico. En: APALATEGUI, J. La anticipación de la Sociedad. Psicología Social de los movimientos sociales. Pormolibro. Valencia, España. 1999. pp. 281-342.
- FUSTER, R., ESCOBAR, C., ASTORGA, K., SILVA, K. y ALDUNCE, P. Informe Final: estudio de seguridad hídrica en Chile en un contexto de cambio climático para elaboración del plan de adaptación de los recursos hídricos al cambio climático. Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. 2017. 129p.
- GARCÍA, I. Cambio climático y Fuerzas Armadas. La cultura de la transformación permanente. En: Ministerio de Defensa -España-. El cambio climático y su repercusión en la defensa. Ministerio de Defensa -Español-. Madrid, España. 2017. pp. 187-238.
- GARREAU, R. Cambio Climático: Bases Físicas e Impactos en Chile. Revista Tierra Adentro – INIA. 93: 13-19. 2011.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Cambio Climático y Biodiversidad. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Suiza. 2002. 85p.
- HENDERSON, R., REINERT, S., DEKHTYAR, P. and MIGDAL, A. Climate change in 2018: Implications for business. Harvard Business School, Boston, United States of America. (32):1-39, January, 2018.
- HIDALGO, M. 2017. La influencia del cambio climático en la seguridad. En: Ministerio de Defensa -España-. El cambio climático y su repercusión en la defensa. Ministerio de Defensa -Español-. Madrid, España. 2017. pp. 157-186.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate change: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers and Technical Summary.

- Intergovernmental Panel on Climate Change. New York, United States of America. 2015. 141p.
- International Resources Group (IRG). Tiempo para entregar el relevo: reducción del riesgo de desastres desde la perspectiva de la gestión ambiental, ordenamiento territorial, finanzas e inversión pública. Articulación del Ordenamiento Territorial y la Gestión del Riesgo. San José, Costa Rica. 2007. 83p.
- International Organization for Migration (IOM). Migration health annual report 2017. International Organization for Migration. Geneva, Switzerland. 2017. 20p.
- KOLMANNSSKOG, V. y TREBBI, L. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección. ICRC. Ginebra, Suiza. 2008. 22p.
- MATUS, N., FERNÁNDEZ, B., AEDO, M. y LARRAÍN, S. Recursos hídricos en Chile. Desafío para la sustentabilidad. Programa Chile Sustentable. Santiago, Chile. 2004. 172p.
- MESSNER, J., HAKEN, N., TAFT, P., BLYTH, H., MAGLO, M., FIERTZ, C., MURPHY, C., QUINN, A., CARLSON, T., CHANDLER, O., HORWITZ, J., Jesch, L., MATHIAS, B. and WILSON, W. 2018 Fragile states index. The Fund for Peace. Washington D.C., United States of America. 2018. 46p.
- Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente (MINAGRI – MMA). Plan de adaptación al cambio climático del sector silvoagropecuario. Ministerio de Agricultura y Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2013. 63p.
- Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF). Libro de la Defensa Nacional de Chile. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago, Chile. 2017. 319p.
- Ministerio de Justicia. Fija texto del Código de Aguas. Ministerio de Justicia. Santiago, Chile. 1981. 79p.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Tercera Comunicación Nacional de Chile ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2016. 59p.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2017. 252p.
- MIRÓN, I. Cambio climático y riesgos alimentarios. Rev. salud ambient. 17 (1): 47-56. 2017.
- MITCHELL, J. Negociando los contextos de la prevención de desastres. En: Mansilla, E. Desastres. Modelo para Armar. Colección de Piezas de un Rompecabezas Social. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 1996. pp. 44-57.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Segunda comunicación nacional de Chile ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2011. 289p.
- Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Plan nacional de adaptación al Cambio Climático. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2014. 55p.
- MORALES, E. Global Climate Change as a Threat to U.S. National Security. Journal of Strategic Security. 8 (5): 134-148. 2015.

- National Research Council of The National Academies (NRC). *Climate Change: Evidence, Impacts, and Choice. Answers to common questions about the science of climate change.* National Research Council of The National Academies. Washington, DC., United States of America. 2012. 36p.
- NUGET, R. *Water: Source of Future Conflict.* United States Army War College. Philadelphia, United States of America. 2013. 33p.
- Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO). "Análisis de riesgos de desastres en Chile. VII Plan de acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Santiago, Chile. 2012. 118p.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). *Estudio: "Cambio Climático Impacto en la Agricultura Heladas y Sequía".* Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. 2013. 36p.
- OPITZ, S., NADIN, R., WATSON, C. and KELLETT, J. *Climate change, migration and displacement. The need for a risk-informed and coherent approach.* Overseas Development Institute and United Nations Development Programme. London, United Kingdom. 2017. 35p.
- PUIG, Mario. *Los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas en Chile: pasado, presente y futuro.* Cuaderno de Trabajo ANEPE. 3: 1-27, 2015.
- RICO, J. y RODRÍGUEZ, F. *El cambio climático y las Fuerzas Armadas españolas.* En: Ministerio de Defensa -España-. *El cambio climático y su repercusión en la defensa.* Ministerio de Defensa -Español-. Madrid, España. 2017. pp. 239-270.
- RÍOS, D. *Espacio urbano y riesgo de desastres: la expansión de las urbanizaciones cerradas sobre áreas inundables de Tigre (Argentina).* *Ambiente & Sociedad.* 7 (1): 99-114. 2009.
- RÍOS, D., SEPPI, C., MELÉNDEZ, K. y MOLEROS, J. *Cambio climático, fenómenos meteorológicos extremos y análisis de riesgos.* *Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat.* 106 (1-2): 147-156. 2013.
- ROMERO, G. y MASKREY, A. *Cómo entender los desastres naturales.* En: Maskrey, A. *Los Desastres No Son Naturales.* Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 1993. pp. 6-10.
- SANTIBÁÑEZ, F. *El cambio climático y los recursos hídricos en Chile.* ODEPA: Ministerio de Agricultura. Santiago, Chile. 2016. 60p.
- SANTOS, J., Giraldo, D., MONTEIRO, J., CEBALLOS, D. y TAPPELLA, E. *Lecciones Aprendidas al enfrentar los efectos de eventos hidrometeorológicos extremos en los sistemas agrícolas.* Inter-American Institute for Global Change Research (IAI) y Escuela Superior Politécnica del Litoral. Guayaquil, Ecuador. 2014. 104p.
- Senado República de Chile. *Proyecto que crea sistema nacional de emergencia para reemplazar a la Onemi recibe críticas en la Comisión de Defensa.* [En línea]. Senado República de Chile. [Fecha de consulta: 21 enero 2018]. Disponible en: <[http://www.senado.cl/proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia-para-reemplazar-a-la/prontus\\_senado/2015-10-15/153826.html](http://www.senado.cl/proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia-para-reemplazar-a-la/prontus_senado/2015-10-15/153826.html)>.

- SHEETS, P. and COOPER, J. Learning to Live with the Dangers of Sudden Environmental Change. *In*: Cooper, J. and Sheets, P. Surviving sudden environmental change. Answers from archaeology. University Press of Colorado. Boulder, United States of America. 2012. pp. 1-18.
- SOTO, J. y LÓPEZ, M. La gestión del riesgo de desastres y el cambio climático: Las perspectivas de Sendai y el Acuerdo de París. Centro de Investigación y Estudios Estratégicos (CIEE)-ANEPE. Santiago, Chile. 2017. 12p.
- The fund for peace (FFP). My: FSI country analysis. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2018a]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/myfsi/myfsi-country-analysis/>>.
- The fund for peace (FFP). Fragile States Index. [En línea]. The fund for peace. [Fecha de consulta: 11 noviembre 2018b]. Disponible en: <<http://fundforpeace.org/fsi/>>.
- TURRAL, H., BURKE, J. and FAURÉS, J. Climate change, water and food security. Food and Agricultural Organization (FAO). Rome, Italy. 2011. 174p.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica. 1992. 50p.
- US National Academy of Sciences (NAS) y Royal Society. Climate Change Evidence & Causes. Washington DC, United States of America. The National Academies Press, 2014. 36p.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Aprobación del Acuerdo de París. Naciones Unidas. París, Francia. 2015. 40p.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai, Japón. 2015. 35p.
- VALLADARES, Miguel. Apoyo en terreno. Proyecto Yareta: Movilidad y rapidez logística. *En*: Jara, Maite. Armas & Servicios (A&S). Ejército de Chile. Santiago, Chile. 2018. pp. 26-27.
- WIRKUS, L. and Renaud, F. Water, Climate Change and Human Security: Conflict and Migration. *In*: Bigas, H. "et al". The global water crisis: Addressing an urgent security issue. The Hague, The Netherlands. 2012. pp. 34-45.
- WISNER, B., BLAIKIE, P., CANNON, T. and DAVIS, I. At risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters. Psychology Press. New York, United States of America. 2003. 471p.
- YAGÜE, J. El sistema nacional de cartografía de zonas inundables del Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *En*: González, J. Mapa de riesgos naturales en la ordenación territorial y urbanística. Madrid, España. 2009. pp. 35-58.

## APÉNDICE 1

### Definición de indicadores<sup>244</sup>

**Nivel de seguridad:** Considera las amenazas de seguridad interior de un Estado, tales como bombardeos, ataques y muertes por batallas, rebeldes, motines, golpes o terrorismo.

**Existencia de facciones:** Considera la fragmentación del Estado, producto de la existencia de etnias, clases, clanes, líneas raciales o religiosas, y su confrontación entre sí.

**Divisiones internas:** Que se enfoca en la existencia de divisiones o cismas entre diferentes grupos de la sociedad, basados en características sociales o políticas, así como la limitación en accesos a servicios o recursos y la participación en procesos políticos.

**Declive económico:** Considera factores relacionados al daño en la actividad económica de un país.

**Desigualdad:** Indicador de desarrollo que considera la desigualdad dentro de la economía, independiente del rendimiento de ésta.

**Migraciones:** Que considera el desplazamiento humano por razones económicas o políticas y su consecuencia en el país.

**Legitimidad del Estado:** Considera la representatividad y apertura de un gobierno y su relación con la ciudadanía.

**Servicios públicos:** La presencia de funciones básicas del Estado.

**Derechos humanos:** Que evalúa la relación entre el Estado y la población, en función del cumplimiento, libertad, respeto y protección de los derechos humanos fundamentales.

**Presiones demográficas:** Que considera la presión sobre el Estado que deriva de la propia población o el entorno que lo rodea.

**Refugiados:** Mide la presión sobre el Estado producto del desplazamiento forzado de grandes comunidades como resultado de conflictos de carácter social, político, ambiental u otro.

**Intervención externa:** Considera la influencia e impacto de actores externos sobre el funcionamiento de la seguridad y economía de un Estado.

Más detalles del procedimiento de cálculo del índice, se puede encontrar en el *The Fund for Peace (FFP)*, o en sus publicaciones asociadas como la de Messner “*et al*”<sup>245</sup>.

---

244 MESSNER “*et al*”. 2018. Loc. Cit.

245 *Ibid.*

## LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN RT: CONSTRUCCIÓN DE ENCUADRES EN LOS CONFLICTOS DE YEMEN Y UCRANIA<sup>∞</sup>

JOSÉ MANUEL MORENO MERCADO\*

### RESUMEN

*La construcción de encuadres ha ocupado las investigaciones sobre comunicación política de los últimos años. A través del análisis de contenido se examinarán los encuadres mostrados por parte del canal ruso RT. Estudiaremos dos conflictos de máxima relevancia y vital interés para la Federación Rusa: la guerra civil yemení (2015-actualidad) y el conflicto de Ucrania (2014-actualidad). Identificaremos los encuadres periodísticos en RT utilizando el análisis cuantitativo planteado, para mostrar el conjunto de esquemas comunicativos seguidos por el canal ruso durante el año 2018.*

**Palabras clave:** RT; construcción de encuadres; conflicto; Yemen; Ucrania.

## STRATEGIC COMMUNICATION IN RT: FRAME BUILDING DURING YEMEN AND UKRAINE WARS

### ABSTRACT

*Frame building has been the main topic in researches and academic papers within the field of political communication during these last years. Through the methodologic technique "content analysis", this paper will present a frame analysis showed by the russian TV channel, RT. We will study two conflicts that stand out for their relevance and the interest that Russia has shown in them: The yemeni civil war (2015 - now) and the Ukrainian conflict (2014-now). Through the quantitative analysis that we explained, we will identify the journalistic frames in RT to show the set of communicative diagrams followed by the russian state tv during the year 2018.*

**Key words:** RT; frame building; conflict; Yemen; Ukraine.

---

\* Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada. Magíster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos por la misma universidad y el Instituto de la Paz y los Conflictos (IPAZ). En la actualidad es Doctorando en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración e investigador del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) de la Universidad de Granada. Sus líneas de investigación son la comunicación política, el comportamiento de los medios en conflictos armados y estudios de opinión pública, áreas donde posee diversas publicaciones. josem.mr95@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0067-5051>.

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 230119 - Fecha de aceptación: 140519.

## COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA EM RT: CONSTRUÇÃO DE ENFOQUES EM CONFLITOS DO IÊMEN E DA UCRÂNIA

### RESUMO

*A construção de enfoques determinados tem ocupado as investigações sobre a comunicação política, nos últimos anos. A partir da análise do seu conteúdo realizar-se – à uma análise dos enquadramentos apresentados pelo canal russo RT. Estudaremos dois conflitos com a máxima relevância e interesse vital para a Federação Russa: a guerra civil do Iémen (de 2015 até à actualidade) e o conflito na Ucrânia (desde 2014 até à actualidade). Através da análise quantitativa apresentada identificaremos os enfoques jornalísticos no RT para mostrar qual conjunto de esquemas comunicativos utilizados pelo canal russo. Este estudo reforçará algumas investigações que afirmam que a construção de marcos conceptuais em sistemas mediáticos polarizados não utiliza o enquadramento humanitário na cobertura de conflitos bélicos.*

**Palavras-chave:** RT; construção de enfoques; conflito; Iémen; Ucrânia.

### INTRODUCCIÓN

La dimensión propagandística posee una naturaleza vital para los contendientes en todo conflicto militar, social o político<sup>1</sup>. En primer lugar, porque realizar una eficaz labor comunicativa implica ganar apoyos en el exterior. Y, en segundo lugar, porque permite afianzar la confianza en el interior. Desde el punto de vista geopolítico y estratégico, la Federación Rusa ha dejado de ser el débil Estado surgido tras el derrumbe de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en 1991, una vez ilegalizado el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) por parte de Boris Yeltsin.

Desde el enfoque de las relaciones internacionales, la posición rusa se ha visto fuertemente amenazada, si atendemos a variables geográficas, en casos como el de Ucrania. Josep Baqués señala como criterio de intervención: “El temor a perder el control -aunque solo fuese indirecto- del último bastión frente al avance (aunque pacífico... avance en definitiva) de la OTAN y la UE en dirección a Moscú hasta el punto de hacer coincidir ambas fronteras”<sup>2</sup>. Por otro lado, el interés del Kremlin en Oriente Próximo y las expectativas exteriores de Vladimir Putin explican, que no determinan, el comportamiento ruso en conflictos del mundo árabe, casos de Siria o Yemen<sup>3</sup>.

---

1 CURTIS, Liz. Ireland, The Propaganda War: The Media and The “Battle for Hearts and Minds”. Londres, Pluto Press, 1984. TRIONFI, Barbara. The Kosovo News and Propaganda War. Viena, International Press Institute, 1999.

2 BAQUÉS Quesada, Josep. El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿la guerra híbrida de las grandes potencias? *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Granada Vol. 1 (1): 41-60, 2015.

3 KATZ, Mark y FAIRFAX, Va. Russia and the Arab Spring. *Russian Analytical Digest*. Moscú Vol. 98 (6): 4-6, 2011.

En este contexto, con nuevos conceptos como guerra híbrida o nuevas guerras, en las que cada vez entran más variables<sup>4</sup>, la dimensión propagandística de los conflictos armados cobra una especial importancia. Los diferentes conflictos armados, especialmente los desarrollados durante la década de 1990, han llevado a los académicos de forma unánime a asegurar que la gestión de la información pública influye excepcionalmente en el desarrollo de las guerras<sup>5</sup>. En este sentido, existen multitud de documentos, análisis e informes que han tratado el comportamiento de *RT*, anteriormente denominada *Russia Today*, como una variable a tener en cuenta dentro de la estrategia rusa en el panorama internacional como medida de *poder blando*. Especialmente porque dicho poder depende de la credibilidad y las percepciones proyectadas en un contexto informativo volátil en donde la posición norteamericana está fuertemente en entredicho, especialmente en los conflictos del mundo árabe<sup>6</sup>.

Por supuesto, el creciente componente inmaterial de la guerra<sup>7</sup> y la eclosión de los medios tradicionales informativos han dificultado el entramado comunicativo de las guerras. No obstante, los estudios que analizan y extraen los encuadres noticiosos siguen ocupando las investigaciones sobre comunicación política. La teoría de encuadres, o teorías del *framing*, determina los juicios y valoraciones que las audiencias realizan, lo que explica su importante interés académico y, por supuesto, estratégico.

En todo este proceso de construcción de encuadres, llamado *frame building*, las características propuestas por el politólogo norteamericano Robert M. Entman plantean un esquema metodológico sólido para estudiar dicha construcción<sup>8</sup>.

Con el objetivo de estudiar cómo ha sido la construcción de encuadres por parte del canal ruso *RT* en los conflictos de Ucrania y Yemen, estudiaremos el proceso de *frame building* en dicho canal. Para ello, seguiremos el esquema propuesto por Entman para realizar un análisis de contenido sobre las piezas editoriales publicadas en *RT* en español durante el año 2018.

A tal fin, primero, realizaremos un recorrido histórico y bibliográfico sobre el canal *RT*, su origen, objetivos, política editorial y conceptos sobre comunicación estratégica. A continuación, revisaremos las principales aportaciones teóricas sobre los encuadres y su construcción durante el desarrollo de conflictos bélicos. Y, por último, a partir de la metodología seleccionada, extraeremos los encuadres, su meta-enfoque, utilizados por el canal ruso para cubrir las guerras civiles de Ucrania y Yemen.

4 BADOS Nieto, Víctor Mario y DURÁN Cenit, Marien. Las "nuevas guerras": una propuesta metodológica para su análisis. *Revista UNISCI*. Madrid (38): 9-33, 2015.

5 ARMISTEAD, Leigh (ed.) *Information operations: Warfare and the hard reality of soft power*. Nebraska, Potomac Books Inc, 2004.

6 SÁNCHEZ DE ROJAS Díaz, Emilio. El "soft power" en las guerras de información: I. Las operaciones de influencia de grandes potencias. *Bie3: Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Madrid (18): 113-131, 2018.

7 TORRES-SORIANO, Manuel y GARCÍA-MARÍN, Javier. Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán. *Confinos de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. Monterrey Vol. 5 (10): 11-23, 2009.

8 ENTMAN, Robert. Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*. Oxford. Vol. 43 (4): 51-58, 1993.

## **RT: ORIGEN Y OBJETIVOS**

El uso de canales televisivos con fines propagandísticos, ya sea políticos o militares, aunque ambos ámbitos se encuentran estrechamente relacionados, es un hecho que se ha dado tanto en sistemas democráticos como no democráticos. Suárez Sian señala que: “después de recuperarse de la caída de la URSS, Rusia ha retomado sus aspiraciones como potencia internacional. Y dicha decisión ha derivado en otras de carácter mediático”<sup>9</sup>. De ahí que cada vez sea más frecuente la presencia, en revistas dedicadas a las relaciones internacionales, la seguridad y la defensa, y *think-thanks* militares, de documentos que examinen al canal ruso RT.

El día 10 de diciembre de 2005, *Russia Today* se convirtió en el canal adalid ruso por excelencia, bajo el paraguas de la estatal Agencia de Información Internacional RIA Novosti. La clara vinculación del Kremlin con el canal televisivo<sup>10</sup> ha propiciado todo tipo de críticas hacia el medio de comunicación, que ha sido acusado de verter informaciones erróneas coloreadas por los intereses nacionales rusos, especialmente en la cobertura de conflictos armados, donde Rusia posee áreas de interés vitales para sus intereses militares. Aun así esta “guerra informativa” no se ha producido solamente durante el desarrollo de guerras, ya que la doctrina militar rusa en cuanto al uso información pretende adelantarse a los efectos mediáticos de los futuros conflictos ahondado en el componente inmaterial de las guerras. La creación de dicho canal, junto con la explosión de cuentas pro-rusas en plataformas cibernéticas como *Facebook* o *Twitter*, indican la necesidad rusa de incidir en los aspectos del *poder blando* como medida de contrapeso hacia el resto de potencias. Especialmente en el caso norteamericano, donde el director del *Foreign Policy Research Institute*, *Clint Watts*, señaló las actividades de deslegitimación llevadas por Rusia a través de noticias falsas y manipulación informativa mediante el uso masivo de las herramientas sociales de comunicación<sup>11</sup>.

Si realizamos un repaso sobre el concepto de *guerra de información*, este engloba unas características especiales. Dicho concepto, surgido a finales del siglo pasado, aunque algunos autores niegan que se trate de un concepto moderno<sup>12</sup>, engloba numerosos aspectos propagandísticos y de *guerra psicológica* encaminados a debilitar y derrotar al enemigo sin la existencia de un enfrentamiento físico. Sin embargo, la *guerra de información* se diferencia, tanto de la propaganda como de la *guerra psicológica*, por los tiempos en los que se ejecuta y por los destinatarios que esta tiene. Mientras que la propaganda intenta convencer a una audiencia de una determinada idea, la guerra informativa va mucho más lejos al intentar mermar las capacidades defensivas y ofensivas del enemigo, debilitando la competencia de sus élites para tomar decisiones. La *guerra psicológica*, por

---

9 SUÁREZ Sian, Michel. Canales informativos estatales: La otra guerra. **Temas de Comunicación**. Caracas (23): 7-23, 2011.

10 YABLOKOV, Ilya. Conspiray theories as a Russian public diplomacy tool: The case of Russia Today (RT). **Politics**. California Vol. 35 (3-4): 301-315, 2015.

11 WATTS, Clint. Russia returns as al Qaeda and the Islamic State's “Far Enemy”. *Foreign Policy Research Institute*.

12 SZAFRANSKY, Richard. When waves collide: Future conflict. **National Defence University of Washington DC Institute for National Strategic Studies**. 1995.

su parte, va encaminada a atacar y adulterar las percepciones cognitivas de las Fuerzas Armadas y de la población enemiga en tiempos de guerra, mientras que en la *guerra de información* este fenómeno puede producirse también en tiempos de paz. Siguiendo a Tovar, la *guerra de información* se puede esquematizar con tres rasgos característicos<sup>13</sup>:

- Se ejecuta a través de los medios de difusión masiva de información.
- Se dirige a combatientes y no combatientes.
- Se dirige a enemigos internos y externos.

Por lo tanto, el concepto engloba prácticamente todos los aspectos relativos a la recogida, análisis, procesamiento y gestión de la información, siendo esta última una variable crucial tanto en el desarrollo de acciones bélicas como en operaciones de debilitamiento de carácter político<sup>14</sup>.

Siguiendo a Guillem Colom “para Moscú, el control de los flujos de información y las infraestructuras físicas que lo posibilitan es fundamental tanto para garantizar la estabilidad doméstica frente a la propaganda extranjera, como para influir en la opinión pública internacional”<sup>15</sup>. El control de la información y su inserción en la diplomacia pública se han resaltado como lecciones aprendidas esenciales de la caída de la URSS, donde no existía un aparato comunicativo consolidado, la guerra de Chechenia y el conflicto en Georgia. Prueba de ello, es el documento *el valor de la ciencia en la anticipación* elaborado por el general Valeri Gerasimov donde se explicita “Debemos perfeccionar nuestras actividades en el espacio informativo, incluyendo la defensa de nuestros propios objetivos”<sup>16</sup>. La lucha por el espacio informativo se ha convertido pues en uno de los pilares de la doctrina estratégica rusa que ha ido puliendo el campo conceptual de las ciencias militares sobre todo a partir de la equiparación de la opinión pública al resto de políticas públicas tras la caída del bloque del Este. Especialmente, en el control cibernético y la injerencia informativa en terceros países a través de las *fake news*, ya que como señala el documento del general Gerasimov los métodos híbridos (especialmente el uso de las tecnologías de la información) poseen efectos similares a la movilizaciones militares tradicionales. Esta concepción estratégica de la información podría encasillarse en los efectos mediáticos de la llamada *Curva CNN* en la que se establece que el ritmo y control de noticias puede alterar y modificar los ritmos de la diplomacia pública. Esta afirmación, del también llamado *Efecto CNN*, ha sido más afirmada que demostrada, especialmente desde la derrota americana en la Guerra de Vietnam. De ahí que los planteamientos sobre el *poder blando* de Joseph Nye<sup>17</sup> hayan sido una de las grandes lecciones del pensamiento estratégico ruso desde los conflictos en Asia Central, como el de

13 TOVAR, Hebert. Guerra de información ¿el arma es el mensaje? **UCV**. Caracas Cap. 1, 2011.

14 MORENO Mercado, José Manuel. Evolución histórica de la gestión de la información en conflictos bélicos. **Bie3: Instituto Español de Estudios Estratégicos**. Madrid (8): 1030-1052, 2017.

15 COLOM Piella, Guillem. Rusia y las operaciones de información. **Blog Mosaico Grupo de Estudios en Seguridad Internacional**. 2017.

16 GERASIMOV, Valeri. El valor de la ciencia en la anticipación. **Военно-Промышленный Курьер**. Moscú (8): 8-476, 2013.

17 NYE, Joseph. Soft Power. *Foreign Policy*. (80): 153-171, 1990.

Abjasia a finales del siglo pasado, pasando por las Primaveras Árabes y la guerra en el Donbass. Esta es la razón de que algunos analistas consideren que el pensamiento de Gerasimov es solo un esfuerzo de adaptar el pensamiento estratégico ruso al nuevo entorno operativo<sup>18</sup>.

Desde la óptica de las relaciones internacionales la Federación Rusa se ha visto hostigada especialmente desde el ámbito geográfico. Como señala Javier Jordán “no es que el Kremlin considere probable una invasión terrestre en las próximas décadas, aunque la historia está llena de giros insospechados, pero recela del interés norteamericano y europeo por extender el sistema liberal”<sup>19</sup>. De ahí que los dilemas de seguridad experimentados por parte de las élites políticas y militares rusas hayan pasado por adoptar acciones propias del realismo defensivo en regiones estratégicas, como los países Bálticos, Kazajistán, Polonia o Ucrania<sup>20</sup>. Este comportamiento exterior, propio del realismo defensivo, ha estado encaminado tanto a recuperar el área de influencia perdida desde la caída de la URSS, como para contrarrestar los esfuerzos de sus países vecinos por ampararse bajo el paraguas de la OTAN.

El proceso de putinización de la política rusa, expresión ampliamente empleada dentro de la ciencia política acerca del devenir del sistema político ruso<sup>21</sup>, se ha traducido en una deriva autoritaria del antiguo país de los zares. En este sentido, el proceso ha sufrido una rápida asimilación por las características personales del mandatario ruso y la concentración de poderes en la figura del presidente. Constitucionalmente, el presidente ruso es un mandatario con mayor influencia que el presidente de Francia, la otra gran figura del semipresidencialismo<sup>22</sup>. Por supuesto, ese autoritarismo ha influido fuertemente en el funcionamiento de los medios de comunicación, y, especialmente, en *RT*, al ser de control público-estatal. En este sentido, la clasificación de los modelos de medios por parte de Hallin y Mancini refleja el funcionamiento de los sistemas mediáticos a partir del modelo de sistema político<sup>23</sup>.

*RT* emite en lengua española, además de en inglés, árabe, ruso, chino, alemán y francés, y se dirige a un *target* de todos los países de lengua hispana: especialmente a Venezuela, Ecuador, Chile, Cuba y España. *RT* no es el único medio de comunicación ruso que ha cubierto episodios bélicos dirigido al público internacional, sino que se suma a otros medios como, *Sputnik*, a los que se les ha acusado de ofrecer una imagen adulterada de la política internacional. Según el propio canal “a lo largo de estos años, la cadena ha sido calificada

---

18 COLOM Piella, Guillem. La doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo. *Revista Ejército*. Madrid (933): 30-37, 2018.

19 JORDÁN Enamorado, Javier. Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales. *Bie3: Instituto Español de Estudios Estratégicos*. (9): 961-1003, 2018.

20 KOFMAN, Michael y Rojansky, Matthew. *A Closer Look at Russia's Hybrid War*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2015.

21 BECHEV, Dimitar y KRASSTEV, Ivan. Turquía busca el centro de su propio mundo. *Política Exterior*. Madrid 138-146, 2011.

22 AGUIRRE, Pedro. *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. Rusia. México, Instituto Federal Electoral, 1999.

23 HALLIN, Daniel y MANCINI, Paolo (eds.) *Comparing media systems beyond the Western World*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

como una de las principales fuentes de información alternativas en Occidente, dado que a menudo cubre temas ignorados por los medios de comunicación de masas del 'mainstream'<sup>24</sup>. Su relación con el ejecutivo ruso ha sido denunciada sistemáticamente por actores políticos de diversas posturas ideológicas, incluso algunos autores achacan su cambio de denominación de *Russia Today* a *RT* a un intento de mostrar una imagen más neutral y menos estatalizada<sup>25</sup>.

Al igual que otros canales informativos de propiedad estatal con retransmisión internacional, *Hispan TV* por ejemplo, cuyos contenidos son considerados como "manifiestamente sesgados y tendenciosos"<sup>26</sup>, *RT* tiene por objetivo mostrar la visión rusa de los acontecimientos internacionales como alternativa a la información occidental. Así, su retórica general es explícitamente contraria a Estados Unidos y a sus aliados, Arabia Saudí, Israel, Turquía y a los países que conforman la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por su contra, su línea informativa es explícitamente favorable a aquellos Estados con los que comparte intereses estratégicos, por ejemplo Irán, Siria o China. En este sentido, autores como Ilya Yablokov señalan: "las teorías de la conspiración [publicadas por el canal] exponen la corrupción y las políticas elitistas del gobierno norteamericano con el objetivo de debilitar la imagen de Estados Unidos en el mundo"<sup>27</sup>.

*RT* ha ganado un interés académico y científico dentro de los estudios estratégicos de comunicación política debido a que su audiencia proviene principalmente de ciudadanos que consideran sesgada la información expuesta en los medios de comunicación tradicionales<sup>28</sup> y por su dimensión internacional.

No tanto por sus contenidos ideológicos como por su forma de encorsetar sucesos complejos y cuestiones relacionadas con la seguridad, mostrándolos a la opinión pública internacional.

## **EL FRAME-BUILDING Y LOS CONFLICTOS BÉLICOS**

Los encuadres "lejos de situarse exclusivamente en el emisor del mensaje, están localizados tanto en el emisor como en el receptor, el texto (informativo) y la cultura"<sup>29</sup>. Las aportaciones teóricas sobre encuadres, las cuales proceden de diversos campos como la psicología<sup>30</sup> o la sociología<sup>31</sup> entre otros, han cobrado

24 RT. Quiénes somos. [en línea]. [Fecha de consulta: 20 noviembre 2018]. Disponible en [https://actualidad.rt.com/acerca/quienes\\_somos](https://actualidad.rt.com/acerca/quienes_somos)

25 VON TWICKEL, Nikolaus. Russia Today courts viewers with controversy. *The Moscow Times*, Moscú, 23 marzo, 2010: 23.

26 PEÑA Ramos, José Antonio y JORQUERA Mery, Constanza Fernanda. El conflicto mapuche en el canal iraní HispanTV. En: MARTÍNEZ, Rafael (ed.), *Comunicación Política en Seguridad y Defensa*. Barcelona, CIDOB, 2017. pp. 213-228.

27 YABLOKOV, Ilya. Op. Cit. p. 306.

28 GABUEV, Aleksandr. "Net Nikakoi Ob'ektivnosti". *Kommersant-Vlast*. [en línea]. [fecha de consulta: 20 noviembre 2018]. Disponible en <https://www.kommersant.ru/doc/1911336>

29 ARDEVOL-ABREU, Alberto. Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España. *Revista Latina de Comunicación Social*. Tenerife (70): 423-450, 2015.

30 SMITH, Stephen y PETTI, Richard. Message framing and persuasion: A message processing analysis. *Personality and Social Psychology Bulletin*. California Vol. 22 (3): 257-268, 1996.

31 GAMSON, William y MODIGLIANI, Andre. Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*. Chicago Vol. 95 (1): 1-37, 1989.

gran importancia en la elaboración de la política exterior. Aunque, como se ha señalado anteriormente, el encuadre también tiene un origen en la audiencia, los encuadres en materia exterior surgen en primera instancia en los sujetos estatales, asesores de seguridad nacional, secretarios de Estado y defensa, vicepresidentes, presidentes, y sus asesores, los cuales se convierten en comunicadores profesionales<sup>32</sup>. Esta jerarquización de los actores que integran el proceso de comunicación política, establecida en el modelo de “activación en cascada” de Entman<sup>33</sup>, señala la influencia de las élites al construir estrategias comunicativas que propaguen, a través del resaltamiento de conexiones lingüísticas y cognitivas, discursos favorables a sus políticas e intereses. En otras palabras lo que “se transmite en la cascada no son ideas ni información concisa, sino encuadres o esquemas de pensamiento”<sup>34</sup>. De esta forma existe una fuerte asimetría en cuanto a la capacidad de encuadrar. Evidentemente, es el Gobierno el actor comunicativo que se sitúa en la cúspide, pues es el que posee más información y de forma más rápida. Le siguen las élites políticas, donde se engloban expertos, partidos políticos en la oposición y Gobiernos extranjeros los cuales o bien aceptan el encuadre seleccionado del actor superior o bien lo rechazan pudiendo producirse una situación de rivalidad, que puede dar lugar a nuevos encuadres que serán expuestos por los medios de comunicación en una situación a la que Entman denomina “concurso de encuadres”<sup>35</sup>. Por último la información, ya encuadrada como resultado de la negociación anterior, llega a la opinión pública, la cual reacciona ante los encuadres a los que es expuesta por parte de los medios de comunicación, produciéndose un nuevo flujo de información en sentido inverso ya que, según Entman, los medios de comunicación son utilizados como barómetros de opinión por parte de las élites políticas.

Las teorías del *framing* argumentan que realizar un encuadre resulta inevitable e implica seleccionar algunos aspectos de una percepción de la realidad y hacerlos más destacados, para promover una definición particular del problema, realizar una interpretación causal, aportar soluciones y establecer juicios morales<sup>36</sup>. Es decir, elaborar guiones de pensamiento. Ante esto, cabe preguntarse si los medios son un espejo de la realidad o, por el contrario, actúan como un prisma que modifica y adultera la realidad informativa. Por supuesto, dentro de un discurso no tienen por qué estar presentes las cuatro variables propuestas por Entman en su totalidad, pero sí, al menos, una de ellas, lo que a la postre permitirá diferenciar entre *enfoques sustantivos* y *enfoques genéricos*. Empero, resulta imprescindible

---

32 ADAY, Sean, ENTMAN, Robert y LIVINSTON, Steven. Media, Power and US Foreign Policy. En SET-MEKO, Hólli y SCAMMELL, Margaret (Eds.), The SAGE Handbook of Political Communication. California, Sage Publications, 2012. pp. 327-341.

33 ENTMAN, Robert. Projections of power: Framing news, public opinion and US foreign policy. Chicago, Chicago University Press, 2004.

34 GARCÍA Marín, Javier. Conflictos y cobertura mediática: una aproximación desde la comunicación”. **Cuadernos de Estrategia**. Madrid (148): 97-128, 2011.

35 ENTMAN, Robert. Op. Cit. p. 21.

36 *Ibid.* p. 52.

señalar que el proceso de encuadre no solo tiene que enmarcar la realidad sino también puede omitirla<sup>37</sup>, llegando incluso, autores como Park, Holody y Zhang, a hablar de *framing de inclusión y omisión* en sus estudios sobre las masacres en las escuelas de Virginia Tech (2007) y Columbine (1999)<sup>38</sup>.

Por supuesto, la construcción de encuadres durante el desarrollo de conflictos armados representa uno de los pilares geoestratégicos de la diplomacia. Los actores que integran el conflicto buscan promover sus agendas y marcos conceptuales dentro y fuera de sus fronteras principalmente, porque quien domine la arena mediática limita los recursos de su adversario<sup>39</sup>. De ahí que el proceso de construcción de encuadres conlleve un procedimiento estratégico cronológico, primero concretar una agenda política particular para posteriormente construir una agenda mediática<sup>40</sup>. Dentro de ese proceso, la construcción de encuadres utiliza en una gran mayoría de casos una estructura léxica automática<sup>41</sup> donde existe una concurrencia entre los conceptos y variables de las teorías de encuadres. Esto hace posible utilizar máquinas de soporte vectorial con algoritmos supervisados para localizar encuadres dentro de la prensa como en los recientes estudios de García-Marín, Calatrava-García y García-Luengo<sup>42</sup>.

Las investigaciones de Setmeko y Valkenburg expusieron cinco encuadres comunes y genéricos que se aplican a la hora de realizar la cobertura de los conflictos armados<sup>43</sup>.

- Conflicto
- Interés humano
- Consecuencias económicas
- Moralidad
- Responsabilidad

Evidentemente, la cobertura mediática del conflicto, especialmente desde el enfoque visual, ha experimentado variaciones dependiendo de los diferentes contextos culturales de los países y sus respectivos diarios. A partir de los modelos de sistemas mediáticos desarrollados por Hallin y Mancini, estudios como los de Mervi Pantti muestran cómo los diarios europeos de corte democrático han utilizado leyendas y explicaciones contextuales para enmarcar las noticias,

37 RODRÍGUEZ Esperanza, María Soledad y HUMANES, María Luisa. El conflicto palestino-israelí en la prensa española: la cobertura de la Operación Margen Protector en ABC y La Vanguardia. **Observatorio**. Aveiro Vol. 11 (4): 154-180, 2017.

38 PARK, Sung-Yeon, HOLODY, Kyle y ZHANG, Xiaoqun. Race in media coverage of school shootings: A parallel application of framing theory and attribute agenda-setting. **Journalism & Mass Communication Quarterly**. California Vol. 89 (3): 475-494, 2012.

39 MUELLER, Claus. The politics of communication: A study in the political sociology of language, socialization, and legitimation. Oxford, Oxford University Press, 1973.

40 SHEAFER, Tamir y GABAY, Italy. Mediated public diplomacy: A strategic contest over international agenda building and frame building. **Political Communication**. Londres Vol. 26 (4): 447-467, 2009.

41 VAN ATTEVELD, Wouter, SHEAFER, Tamir y SHENHAV, Shaul. Semantic Network Analysis of Frame Building during war: Mediated Public Diplomacy in Gaza, Georgia and Iraq. 2016.

42 GARCÍA Marín, Javier, CALATRAVA García, Adolfo y LUENGO, Óscar. Debates electorales y conflicto: Un análisis con máquinas de soporte virtual (SVM) de la cobertura mediática de los debates en España desde 2008. **El profesional de la información**. Madrid Vol. 27 (3): 624-632, 2018.

43 SEMETKO, Holli y VALKENBURG, Patti. Framing European Politics: A contest analysis of press and television news. **Journal of Communication**. Oxford Vol. 50 (2): 93-109, 2000.

básicamente desde un encuadre humanitario<sup>44</sup>. Todo ello a pesar del uso de imágenes de fuentes no profesionales. Por el contrario, los medios de Estados de corte no democrático, como Turquía o Rusia<sup>45</sup>, cuyos gobiernos poseen posturas diferenciadas en el conflicto, no usaron leyendas explicativas de las imágenes mostradas ni encuadraron el conflicto desde la necesidad de actuar en la crisis humanitaria. Estudio que nos permitirá construir teóricamente nuestra hipótesis, expuesta posteriormente.

En este sentido, se puede establecer una fuerte correlación entre el uso de encuadres genéricos y las rutinas periodísticas de los medios. Los modelos de periodistas que abogan por causas políticas, es decir, toman postura ante el hecho noticiable, usan mayoritariamente encuadres genéricos dándose un pluralismo polarizado basado en el control de la noticia.

En el caso de los conflictos armados, los académicos destacan que el enfoque cultural resulta determinante para crear arquetipos, por ejemplo Goliat contra David como señalan Tamir Sheafer y Italy Gabay<sup>46</sup>. En este sentido, la representación de víctimas y opresores en los medios de comunicación implica una esquematización funcional de los encuadres periodísticos en el caso de la política exterior<sup>47</sup>; principalmente porque permiten modelar asuntos complejos para que sean comprensibles ante la opinión pública<sup>48</sup>.

## **METODOLOGÍA**

Con el objetivo de conocer los enfoques expuestos por el canal *RT*, en su versión editorial escrita, la metodología escogida se basa en el análisis de contenido debido a su carácter flexible y adaptabilidad. Dicha metodología se ha utilizado ampliamente para extraer encuadres periodísticos en prensa escrita, como en los estudios de García-Marín<sup>49</sup> o Rodríguez Esperanza y Humanes<sup>50</sup> por citar alguno más reciente. Específicamente se han analizado todos los editoriales de *RT* en español durante las guerras civiles de Yemen y Ucrania, desde el 1 de enero de 2018 hasta el 27 de noviembre de ese mismo año. La elección de dicho periodo se debe a que este estudio no pretende realizar una investigación completa de la cobertura del canal ruso, sino dar una imagen actualizada de la situación. Esto se debe al carácter estratégico más que comunicativo que tiene el presente documento. A partir de la revisión bibliográfica explicada anteriormente, y partiendo de la base del no uso de leyendas explicativas humanitarias por parte de medios rusos en el caso de Siria, se plantea la siguiente hipótesis:

---

44 PANTTI, Mervi. Seeing and not seeing the Syrian crisis: New visibility and the visual framing of the Syrian conflict in seven newspapers and their online editions. *JOMEC Journal*. Cardiff (4), 2016.

45 FREEDOM HOUSE. "Democracy in crisis". [en línea]. [fecha de consulta: 1 diciembre 2018]. Disponible en [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2018\\_Final\\_SinglePage.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf)

46 SHEAFER, Tamir y GABAY, Italy. Loc. Cit.

47 VAN GORP, Baldwin. The constructionist approach to framing: Bringing culture in back in. *Journal of Communication*. Oxford Vol. 57 (1): 60-78, 2007.

48 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*. Madrid (148): 129-157, 2011.

49 GARCÍA Marín, Javier. El comportamiento de la prensa durante los conflictos de Kosovo e Irak. Tesis (Magister en Economía y Relaciones Internacionales). Director de Tesis: Carlos de Cueto Noguerras. Granada, España, Universidad de Granada, 2007, 449p.

50 RODRÍGUEZ Esperanza, María Soledad y HUMANES, María Luisa. Loc. Cit.

H1: El canal *RT* no hace especial hincapié en las consecuencias humanitarias en su sección de noticias cuando cubre los conflictos de Yemen y Ucrania.

La finalidad de este análisis de contenido, realizado bajo las pautas de Krippendorff<sup>51</sup>, es extraer los encuadres construidos durante el periodo de estudio. Para ello, se ha analizado el meta-enfoque del artículo según las pautas de la cobertura de los conflictos armados de Semetko y Valkenburg<sup>52</sup>, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿la problemática descrita es principalmente conflictiva, humanitaria, económica, moralista o personalista? Seguidamente se ha analizado el enfoque particular de cada editorial según las características de Entman. Para la extracción de nuestra muestra se han utilizado los buscadores propios de *RT*, accesibles a través de internet, durante el periodo de estudio seleccionado. En total se han analizado 129 artículos editoriales (n= 87 en el caso del conflicto de Yemen y n= 42 en el caso de Ucrania). Estas cifras constituyen todos los editoriales del periodo anteriormente seleccionado, donde se dieron situaciones políticas claves en los conflictos como la declaración de la ley marcial en Ucrania por parte del presidente Petro Poroshenko o las polémicas ventas de armas a Arabia Saudí en España y Alemania.

Dado que este artículo solo se centra en el análisis de artículos de prensa escritos, no hemos incluido en este análisis otros formatos, como vídeos, galerías fotográficas o documentos de opinión, puesto que dicho documento pretende establecer pautas de una primera aproximación al objeto de estudio. Finalmente, para el tratamiento de datos cuantitativos se ha utilizado el paquete estadístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) en su versión 20.0.

## ANÁLISIS TEMÁTICO

La cobertura mediática de los conflictos de Yemen y Ucrania ha ocupado gran parte de los editoriales de todos los diarios de prensa del mundo. Aunque si bien es cierto que el conflicto sirio, dada su complejidad y su alta mortalidad, es el que más producción científica ha producido, véase el caso de estudios como los de Cozman y Kozman<sup>53</sup> o Pantti y Andén-Papadopoulos<sup>54</sup>, Ucrania y Yemen ocupan un lugar importante desde el punto de vista académico.

Si realizamos una primera observación de cómo ha sido la cobertura que *RT* ha hecho de estos conflictos durante el año 2018 podemos extraer varios postulados. En primer lugar, la cobertura no es uniforme durante el año, sino que fluctúa con constantes subidas y caídas; este hecho induce a pensar que el uso de encuadres episódicos, propios del periodismo de guerra, resulta predominante ante encuadres genéricos, propios del periodismo de paz<sup>55</sup>. Y, en segundo lugar, resulta, por lo menos a primera vista, sorprendente que el número de noticias

51 KRIPPENDORFF, Klaus. Metodología de análisis de contenido. Barcelona, Paidós Comunicación, 1990 [1980].

52 SEMETKO, Holli y VALKENGURG, Margaret. Loc. Cit.

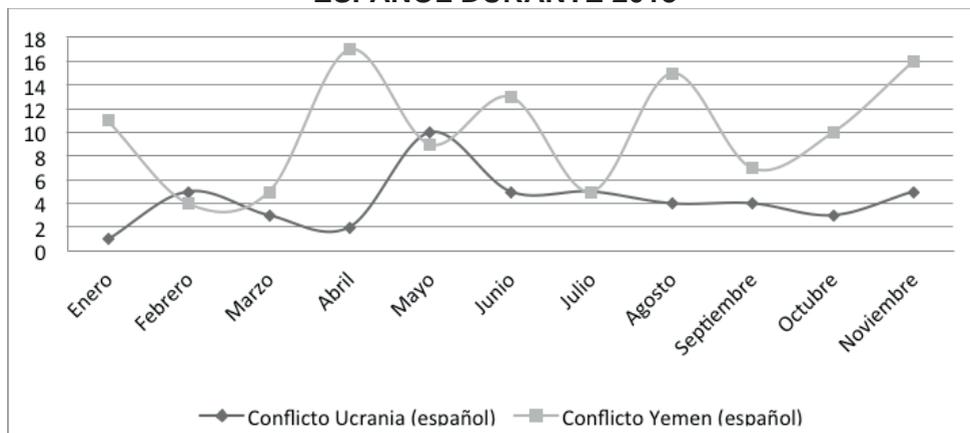
53 COZMA, Raluca y KOZMAN, Claudia. The Syrian crisis in the News: How United States's elite newspapers framed the international reaction to Syria's use of chemical weapons. **Journalism practise**. Londres Vol. 9 (5): 669-686, 2018.

54 ANDÉN-PAPADOPOULOS, Kari y Pantti, Mervi. Re-imagining crisis reporting: Profesional idology of journalism and citizen eyewitness images. **Journalism**. California Vol. 14 (7): 960-977, 2013.

55 GALTUNG, Johan, FISHER, Dietrich. High road, low road: Charting the course for peace journalism. En: GALTUNG, Johan y FISHER, Dietrich (Eds.), Johan Galtung: Pioneer of Peace Research. Nueva York, Springer Berlin Heidelberg, 2013. pp. 95-102.

sobre Yemen (n= 89) sea superior al de Ucrania (n= 42), teniendo en cuenta que el país ucraniano fue miembro de la antigua URSS y, por ende, Rusia posee un interés vital en la región, como establecen las variables geográficas de las relaciones internacionales<sup>56</sup>.

**GRÁFICO 1**  
**LA COBERTURA DE LOS CONFLICTOS YEMENÍ Y UCRANIANO EN RT ESPAÑOL DURANTE 2018**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el número de noticias varía en el formato lingüístico en el que se han realizado, podemos inferir que la fluctuación de la cobertura en ambos conflictos coincide independientemente de su cantidad. Las polémicas surgidas en Europa y EE.UU. en cuanto a su posición con respecto al Reino de Arabia Saudita en Yemen, y las acciones militares rusas en Ucrania, especialmente en Crimea y ampliamente criticadas por los líderes europeos, pueden ser variables que expliquen el por qué la cobertura arroja estos resultados, expresado en el gráfico 1.

**TABLA 1. TEMAS TRATADOS POR CONFLICTO (RT español)**

<b>Cobertura: Conflicto de Yemen</b>							
Muestra	Conflicto	Humano	Economía	Moral	Responsabilidad	Otros	Total
N	30	21	0	12	23	1	87
%	34.4	24.1	0.0	13.7	36.4	1.1	100,00
<b>Cobertura: Conflicto de Ucrania</b>							
Muestra	Conflicto	Humano	Economía	Moral	Responsabilidad	Otros	Total
N	13	3	0	7	15	4	42
%	30.9	7.1	0.0	16.6	35.7	9.5	100,00

Fuente: elaboración propia.

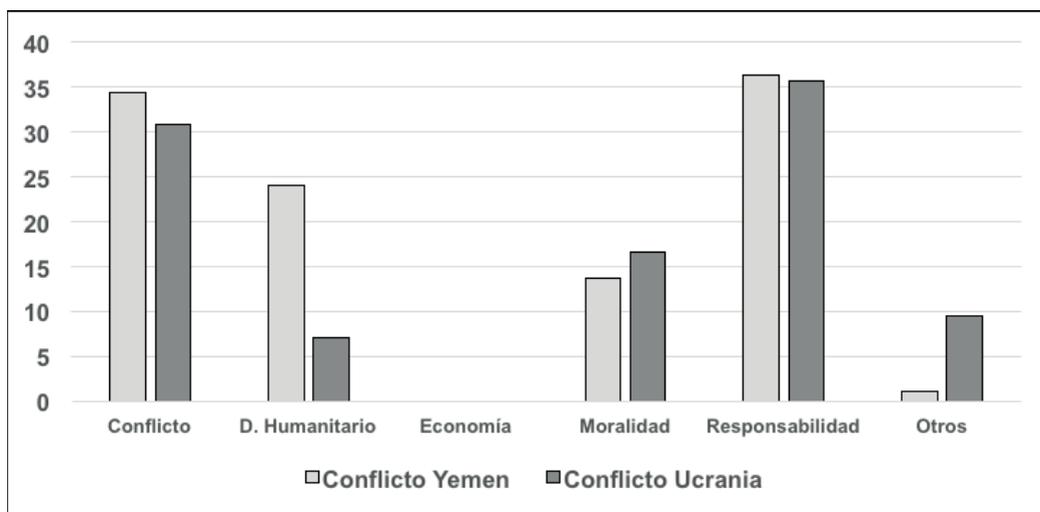
<sup>56</sup> JORDÁN Enamorado, Javier. Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales. **Bie3: Instituto Español de Estudios Estratégicos**. (9): 961-1003, 2018.

Durante el periodo analizado, podemos observar dos discursos diferenciados en cada uno de los conflictos expresados en la tabla 1. En el caso de la cobertura en el país árabe se muestra un enfoque explicativo marcado por la responsabilidad de actores externos (36.4%). La teoría de encuadres, anteriormente expuesta, señala que la responsabilidad o, mejor dicho la atribución de responsabilidad, es una de las variables principales para el establecimiento de juicios morales. En el caso de *RT* se pueden localizar dos atribuciones claras de responsabilidad ante el conflicto en Yemen. Por un lado, el Reino de Arabia Saudita apareciendo como un elemento demonizador que está empujando a la población yemení al hambre y a la muerte (24.1%): “Niños hambrientos afrontan “riesgo inminente de muerte” tras los ataques saudíes a Hodeida, RT 07/11/18”. Por otro lado, la definición del conflicto ocupa una relevancia significativa haciendo hincapié en la posturas de países externos que se posicionan en el bloque saudí como Reino Unido, Estados Unidos o España: “El Reino Unido revela que entrenó a 102 pilotos sauditas a pesar de la guerra en Yemen, RT 07/11/18”. La atribución de causalidad entre la acción de los países europeos y EE.UU. y el drama humanitario vivido en Yemen implica la “inmoralidad” de establecer relaciones cooperativas con el país saudí. En este sentido, se puede inferir que el medio ruso en su versión española centra el eje de sus críticas en Arabia Saudí, EE.UU. y la Unión Europea obviando el papel de Irán en el conflicto. Los datos resultan lógicos si tenemos en cuenta la alianza estratégica que Rusia mantiene también en otra región estratégica de Oriente Próximo, la región de Siria. Por lo tanto, no se puede decir que la omisión periodística de Irán en el conflicto yemení se deba a motivos ideológicos sino a militares y geoestratégicos.

En el caso de la antigua república soviética, las consecuencias humanitarias pasan realmente inadvertidas (7.1%), a pesar de que algunas cifras señalan que han muerto más de 10.000 personas. De entre los temas más tratados por el medio ruso encontramos la geopolítica, la europeización y la persecución de la población rusófona, siempre desde el punto de vista de la responsabilidad de la OTAN en el estancamiento del conflicto: “Putin tras cumbre con Trump: “Los esfuerzos de Occidente para aislar a Rusia fracasaron”, RT 17/07/18”. De hecho, entre las responsabilidades del gobierno ucraniano, actor principal en la guerra del Donbass, y las supuestas injerencias norteamericanas suman más del 66% de la cobertura por parte de los editoriales sobre el conflicto de Ucrania, manifestando su preferencia por el enfoque de la responsabilidad de la contienda, por encima de cualquier otro aspecto de la guerra. Resulta significativo el bajo número de editoriales que el medio ruso dedica a un conflicto en el cual se encuentra en un permanente estado de riesgo de enfrentamiento directo y la inexistencia de editoriales que hagan referencia a Crimea o las autodenominadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk. Estos datos materializan la famosa frase de Bernard Cohen: “si el gobierno llegara a perder su poder para gestionar la cobertura de las noticias en un escenario de guerra, su capacidad para usar la fuerza militar puede perderse”<sup>57</sup>. Máxima aún más importante si la audiencia que se dirige es a un nivel internacional.

57 COHEN, Bernard. A View from the Academy. En: BENNET, Lance y PALETZ, David (Eds.), Taken by Storm: The Media Public Opinion, and US Foreign Policy in the Gulf War. Chicago, Chicago University Press, 1991. pp. 8-11.

**GRÁFICO 2  
COMPARATIVA DE TEMAS TRATADOS. EN PORCENTAJE**



Fuente: elaboración propia.

Si atendemos al gráfico 2, podemos ver de manera más clara cómo actúa el medio ruso cuando cubre episodios bélicos en Yemen y Ucrania. Como se puede observar, las consecuencias humanitarias representan un espectro periodístico muy limitado, aun más todavía cuando se trata de la guerra en Ucrania. La construcción de encuadres para el caso yemení muestra una clara tendencia a relacionar el desastre humanitario, haciendo clara alusión a cifras de fallecidos por inanición e imágenes de menores de edad, con la actuación de Arabia Saudí. Hecho no solo exclusivo de *RT*, pues el papel de la monarquía árabe se encuentra fuertemente cuestionado en numerosos medios de la prensa europea. Especialmente relevante ha sido la suspensión de venta de armas de Alemania a Arabia Saudí. En nuestro caso de estudio, los datos eran esperables ya que como se indicó anteriormente el contenido de *RT* es explícitamente favorable a Irán y a las milicias *houtíes* que combaten contra el ejecutivo de Abd Rabbuh Mansur al-Hadi.

En el caso ucraniano, se producen posiblemente los resultados más significativos del presente estudio. La posición rusa en el este de Ucrania ha ido evolucionando desde la omisión directa de implicaciones y el uso de fuerzas regulares de su ejército a la detención de marinos ucranianos en el estrecho de Kerst en noviembre de 2018. La anexión de Crimea y las críticas de la comunidad internacional sobre unas aguas que Rusia considera como propias puede explicar, aunque no en su totalidad, los datos extraídos. Los meta-enfoques de los editoriales sobre Ucrania centran su cobertura en la responsabilidad de la OTAN, e indirectamente de EE.UU., al tensar y aislar la soberanía rusa a través del apoyo a radicales ucranianos que pretenden perseguir y violar los derechos de la población rusófona del Donbass. En ambos conflictos, el enfoque moral se centra en la atribución de actitudes indecentes a los Estados que intentan contrapesar la influencia rusa en ambos conflictos. Por último, destacar que el enfoque económico de la guerra y sus consecuencias resulta inexistente a la hora de reportar ambos conflictos.

## CONCLUSIONES

El objetivo principal de este trabajo era mostrar el meta-enfoque de los encuadres presentes en *RT* en español en los conflictos de Yemen y Ucrania. A través de la amplia revisión bibliográfica realizada se pudo elaborar una hipótesis teóricamente contrastable para la realización de la metodología seleccionada.

La primera tarea de esta investigación, naturalmente, era la elaboración de un marco teórico sólido sobre el *frame building* en conflictos armados. La elección de las teorías de encuadres sobre otras, (*agenda-setting* o *priming*) ha provenido principalmente de la ausencia de estudios concretos que tratasen el caso de *RT* y su importante relevancia en los recientes estudios de comunicación política. Por otro lado, la elección de la teoría de encuadres, en un asunto relativo a la política exterior, resulta ideal para estudios de este tipo.

Tras realizar el análisis se ha llegado a las siguientes conclusiones. En primer lugar, que siguiendo con el estudio de Pantti, en el conflicto de la República Árabe Siria, el medio ruso *RT* no incide especialmente en las consecuencias humanitarias de ambos conflictos. Por lo tanto, la hipótesis que planteamos queda validada como muestran nuestra tabla de frecuencias y nuestro gráfico 2. No obstante, que nuestra hipótesis se haya cumplido no significa que el género periodístico humanitario no se encuentre presente, sino que se sitúa en un discreto lugar. La explicación de los resultados se puede deber, por un lado, a la obligación de utilizar el desastre humanitario como instrumento propagandístico contra la imagen de Arabia Saudí y Estados Unidos, pero sin incidir en exceso en él debido a la alianza estratégica con Irán en el caso yemení; y, por otro lado, garantizar un rol no beligerante y agresivo sobre las actuaciones rusas en el país vecino, especialmente si tenemos en cuenta el *target* "alternativo" al que está dirigida *RT*.

En segundo lugar, que el conflicto en ambos casos se centra principalmente en la responsabilidad de los actores que intervienen contra la postura rusa. Los editoriales codificados y cuantitativamente tratados muestran que el conflicto y su personalización, no en figuras políticas concretas sino en Estados, centran la cobertura realizada por *RT* en prácticamente todo el año 2018. Por lo tanto, este documento puede encuadrarse dentro de las contribuciones académicas que indican que la desinformación y la campaña mediática son cuestiones de vital interés para el Kremlin dentro de lo que muchos han denominado la guerra híbrida y su importancia dentro de la Doctrina Gerasimov a pesar de las problemáticas que pueden presentar la utilización de dichos conceptos. La utilización de temas para cubrir las guerras, en las que la Federación Rusa tiene un importante rol demuestra el interés estratégico ruso en competir en el espacio narrativo en el que se sitúa la opinión pública internacional con el fin de alterar los ritmos de la agenda política de terceros países y los ritmos de su diplomacia pública. En este sentido resulta interesante destacar cómo las pautas geopolíticas rusas se trasladan también al campo mediático. Esta realidad implica cuestionarse si modelos mediáticos propios del siglo XX han vuelto a imponerse, a pesar de las revoluciones tecnológicas y comunicativas de los últimos años.

Por supuesto este documento deja muchos interrogantes y futuras líneas de investigación. El hecho de cubrir el periodo de tiempo seleccionado se debe principalmente a su finalidad actual, dejando otros temas como el posible uso de *fake news*, su incidencia en la opinión pública o las diferencias de cobertura en sus distintas versiones (inglés, francés, árabe, entre otros). La extracción del meta-enfoque de los editoriales, permite una aproximación más profunda en el futuro donde se pueden utilizar otro tipo de metodologías cuantitativas como el análisis factorial para conocer las correlaciones entre las variables de los encuadres o las máquinas de soporte vectorial (SVM) para el análisis de grandes muestras.

Como conclusión, queda apuntar las diferencias existentes en la cobertura mediática de ambos conflictos, siendo el número de editoriales dedicados a Yemen significativamente superior. Empero, puede decirse que el tratamiento mediático a lo largo del año 2018 resulta similar a pesar de las diferencias numéricas, lo que demuestra cuál es el objetivo de la agenda mediática rusa tanto en los temas a tratar como los que obviar, es decir las bases de su comunicación estratégica y como los elementos de *poder blando* son utilizados como medidas de legitimación interior y deslegitimación exterior. En definitiva, este trabajo trata de dar luz acerca de un medio de comunicación que ha ocupado extensas líneas en otros medios, blogs y columnas de opinión de todo el mundo, pero escasas aportaciones científicas, pudiendo ser de utilidad en futuros estudios de relaciones internacionales, política exterior, seguridad y defensa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAY, Sean, ENTMAN, Robert y LIVINSTON, Steven. Media, Power and US Foreign Policy. En: SETMEKO, Holli y SCAMMELL, Margaret (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Communication*. California, Sage Publications, 2012. pp. 327-341
- AGUIRRE, Pedro. *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*. Rusia. México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- ÁNDEN-PAPADOPOULOS, Kari y PANTTI, Mervi. Re-imagining crisis reporting: Professional ideology of journalism and citizen eyewitness images. **Journalism**. California Vol. 14 (7): 960-977, 2013.
- ARDÈVOL-ABREU, Alberto. Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España. **Revista Latina de Comunicación Social**. Tenerife (70): 423-450, 2015.
- ARMISTEAD, Leigh (ed.) *Information operations: Warfare and the hard reality of soft power*. Nebraska, Potomac Books Inc, 2004.
- BADOS Nieto, Víctor Mario y DURÁN Cenit, Marien. Las “nuevas guerras”: una propuesta metodológica para su análisis. **Revista UNISCI**. Madrid (38): 9-33, 2015.
- BAQUÉS Quesada, Josep. El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿la guerra híbrida de las grandes potencias? **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**. Granada Vol. 1 (1): 41-60, 2015.
- BECHEV, Dimitar y KRASSTEV, Ivan. Turquía busca el centro de su propio mundo. **Política Exterior**. Madrid 138-146, 2011.
- COHEN, Bernard. A View from the Academy. En: BENNET, Lance y PALETZ, David (Eds.), *Taken by Storm: The Media Public Opinion, and US Foreign Policy in the Gulf War*. Chicago, Chicago University Press, 1991. pp. 8-11.
- COLOM Piella, Guillem. Rusia y las operaciones de información. Blog Mosaico Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. 2017.
- COLOM Piella, Guillem. La doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo. *Revista Ejército*. Madrid (933): 30-37, 2018.
- COZMA, Raluca y KOZMAN, Claudia. The Syrian crisis in the News: How United States’s elite newspapers framed the international reaction to Syria’s use of chemical weapons. **Journalism practise**. Londres Vol. 9 (5): 669-686, 2018.
- CURTIS, Liz. *Ireland, The Propaganda War: The Media and The “Battle for Hearts and Minds”*. Londres, Pluto Press, 1984.
- DE PEDRO, Nicolás e IRIARTE, Daniel. Cuando el *Russiky Mir* y el mundo hispanohablante se encuentran: RT y Sputnik en Español. En: DE PEDRO, Nicolás y Ghilès, Francis (Eds.), *Guerra en tiempos de paz: la estrategia de Rusia en los flancos sur y este de la OTAN*. Barcelona, CIDOB, 2017. pp. 65-74.
- ENTMAN, Robert. Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**. Oxford. Vol. 43 (4): 51-58, 1993.
- ENTMAN, Robert. *Projections of power: Framing news, public opinion and US foreign policy*. Chicago, Chicago University Press, 2004.

- FREEDOM HOUSE. "Democracy in crisis". [en línea]. [fecha de consulta: 1 diciembre 2018]. Disponible en [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2018\\_Final\\_SinglePage.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf)
- GABUEV, Aleksandr. "Net Nikakoi Ob'ektivnosti". Kommersant-Vlast. [en línea]. [fecha de consulta: 20 noviembre 2018]. Disponible en <https://www.kommersant.ru/doc/1911336>
- GALTUNG, Johan, FISHER, Dietrich. High road, low road: Charting the course for peace journalism. *En*: GALTUNG, Johan y FISHER, Dietrich (Eds.), Johan Galtung: Pioneer of Peace Research. Nueva York, Springer Berlin Heidelberg, 2013. pp. 95-102.
- GAMSON, William y MODIGLIANI, Andre. Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionalist approach. **American Journal of Sociology**. Chicago Vol. 95 (1): 1-37, 1989.
- GARCÍA Marín, Javier. El comportamiento de la prensa durante los conflictos de Kosovo e Irak. Tesis (Magister en Economía y Relaciones Internacionales). Director de Tesis: Carlos de Cueto Noguerras. Granada, España, Universidad de Granada, 2007, 449p.
- GARCÍA Marín, Javier. Conflictos y cobertura mediática: una aproximación desde la comunicación". Cuadernos de Estrategia. Madrid (148): 97-128, 2011.
- GARCÍA Marín, Javier, CALATRAVA García, Adolfo y LUENGO, Óscar. Debates electorales y conflicto: Un análisis con máquinas de soporte virtual (SVM) de la cobertura mediática de los debates en España desde 2008. **El profesional de la información**. Madrid Vol. 27 (3): 624-632, 2018.
- GERASIMOV, Valeri. El valor de la ciencia en la anticipación. Военно-Промышленный Курьер. Moscú (8): 8-476, 2013.
- HALLIN, Daniel y MANCINI, Paolo (eds.) Comparing media systems beyond the Western Word. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- JORDÁN Enamorado, Javier. Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales. **Bie3: Instituto Español de Estudios Estratégicos**. (9): 961-1003, 2018.
- KATZ, Mark y FAIRFAX, Va. Russia and the Arab Spring. **Russian Analytical Digest**. Moscú Vol. 98 (6): 4-6, 2011.
- KOFMAN, Michael y Rojansky, Matthew. A Closer Look at Russia's Hybrid War. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2015.
- KRIPPENDORFF, Klaus. Metodología de análisis de contenido. Barcelona, Paidós Comunicación, 1990 [1980].
- MORENO Mercado, José Manuel. Evolución histórica de la gestión de la información en conflictos bélicos. **Bie3: Instituto Español de Estudios Estratégicos**. Madrid (8): 1030-1052, 2017.
- MUELLER, Claus. The politics of communication: A study in the political sociology of language, socialization, and legitimation. Oxford, Oxford University Press, 1973.
- NYE, Joseph. Soft Power. Foreign Policy. (80): 153-171, 1990.
- PANTTI, Mervi. Seeing and not seeing the Syrian crisis: New visibility and the visual framing of the Syrian conflict in seven newspapers and their online editions. **JOMEC Journal**. Cardiff (4), 2016.

- PARK, Sung-Yeon, HOLODY, Kyle y ZHANG, Xiaoqun. Race in media coverage of school shootings: A parallel application of framing theory and attribute agenda-setting. **Journalism & Mass Communication Quarterly**. California Vol. 89 (3): 475-494, 2012.
- PEÑA Ramos, José Antonio y JORQUERA Mery, Constanza Fernanda. El conflicto mapuche en el canal iraní HispanTV. En: MARTÍNEZ, Rafael (ed.), *Comunicación Política en Seguridad y Defensa*. Barcelona, CIDOB, 2017. pp. 213-228.
- RODRÍGUEZ Esperanza, María Soledad y HUMANES, María Luisa. El conflicto palestino-israelí en la prensa española: la cobertura de la Operación Margen Protector en ABC y La Vanguardia. **Observatorio**. Aveiro Vol. 11 (4): 154-180, 2017.
- RT. Quiénes somos. [en línea]. [Fecha de consulta: 20 noviembre 2018]. Disponible en [https://actualidad.rt.com/acerca/quienes\\_somos](https://actualidad.rt.com/acerca/quienes_somos)
- SÁNCHEZ DE ROJAS Díaz, Emilio. El “soft power” en las guerras de información: I. Las operaciones de influencia de grandes potencias. **Bie3: Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos**. Madrid (18): 113-131, 2018.
- SEMETKO, Holli y VALKENBURG, Patti. Framing European Politics: A contest analysis of press and television news. **Journal of Communication**. Oxford Vol. 50 (2): 93-109, 2000.
- SHEAFER, Tamir y GABAY, Italy. Mediated public diplomacy: A strategic contest over international agenda building and frame building. **Political Communication**. Londres Vol. 26 (4): 447-467, 2009.
- SMITH, Stephen y PETTI, Richard. Message framing and persuasion: A message processing analysis. **Personality and Social Psychology Bulletin**. California Vol. 22 (3): 257-268, 1996.
- SUÁREZ Sián, Michel. Canales informativos estatales: La otra guerra. **Temas de Comunicación**. Caracas (23): 7-23, 2011.
- SZAFRANSKY, Richard. When waves collide: Future conflict. **National Defence University of Washington DC Institute for National Strategic Studies**. 1995.
- TORRES-SORIANO, Manuel y GARCÍA-MARÍN, Javier. Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán. **CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**. Monterrey Vol. 5 (10): 11-23, 2009.
- 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**. Madrid (148): 129-157, 2011.
- TOVAR, Hebert. Guerra de información ¿el arma es el mensaje? **UCV**. Caracas Cap. 1, 2011.
- TRIONFI, Barbara. *The Kosovo News and Propaganda War*. Viena, International Press Institute, 1999.
- VAN ATTEVELDT, Wouter, SHEAFER, Tamir y SHENHAV, Shaul. *Semantic Network Analysis of Frame Building during war: Mediated Public Diplomacy in Gaza, Georgia and Iraq*. 2016.

- VAN GORP, Baldwin. The constructionalist approach to framing: Bringing culture in back in. **Journal of Communication**. Oxford Vol. 57 (1): 60-78, 2007.
- VON TWICKEL, Nikolaus. Russia Today courts viewers with controversy. The Moscow Times, Moscú, 23 marzo, 2010: 23.
- YABLOKOV, Ilya. Conspiray theories as a Russian public diplomacy tool: The case of Russia Today (RT). **Politics**. California Vol. 35 (3-4): 301-315, 2015.
- WATTS, Clint. Russia returns as al Qaeda and the Islamic State's "Far Enemy". Foreign Policy Research Institute.



# TEMAS DE ACTUALIDAD



## EL FUTURO DE CAMPOS DE HIELO SUR (CHS) FRENTE A LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVEMAR)<sup>∞</sup>

JUAN IGNACIO IPINZA MAYOR\*

### RESUMEN

*El presente artículo expone algunos efectos jurídicos y geopolíticos que eventualmente tendrá para Chile "la controversia" de Campos de Hielo Patagónico Sur, haciéndose un especial énfasis en los alcances no calculados para el caso de aplicarse la tesis argentina al caso sub-lite. El hecho, reviste una especial gravedad para Chile, a propósito del avance de transformaciones geográficas que traerá el fenómeno del "Cambio Climático" al área. Dicha situación, toma entonces un cariz jurídico y geopolítico determinante para Chile, bajo las disposiciones de la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" (CONVEMAR) -ratificada por el país. Observándose en un futuro escenario, la posibilidad de que a largo plazo Argentina pueda -conforme a los acuerdos de 1991 y 1998- acceder finalmente al océano Pacífico. Con ello, se violaría abiertamente el Tratado de Límites de 1881, el Protocolo de 1893 y el Acuerdo de Peritos de 1898, que definieron en su momento la frontera de la zona.*

*Este trabajo hace uso de una metodología de tipo cualitativa-descriptiva en base a fuentes abiertas entre los que se incluyen: Instrumentos internacionales; como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), textos especializados y aportes historiográficos que tratan la materia.*

**Palabras clave:** Cambio Climático; CONVEMAR; Campos de Hielo Patagónico Sur.

### THE FUTURE OF SOUTHERN PATAGONIAN ICE FIELDS (SPIF) IN CONNECTION WITH THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHT OF THE SEA (UNCLOS)

#### ABSTRACT

*This article exposes some legal and geopolitical effects that will eventually have for Chile "the controversy" of Southern Patagonian Ice Fields, with special emphasis on the uncalculated scope for the case of applying the Argentine thesis to the sub-lite case. The fact is of particular gravity for Chile, with regard to the advance of geographical transformations that the phenomenon of "Climate Change" will bring to the area. This situation then takes a decisive legal and geopolitical aspect for Chile, under the provisions of the "United Nations Convention on the Law of the Sea" (CONVEMAR) -ratified by the country-. Observing in a future scenario, the*

\* Abogado, Cientista Político y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.  
Contacto: jiiipinza@uc.cl/jiiipinza@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7133-9568>.

∞ Fecha de recepción: 111218 - Fecha de aceptación: 140519.

*possibility that in the long term Argentina can -according to the agreements of 1991 and 1998- finally access the Pacific ocean. This would openly violate the Treaty of Limits of 1881, the Protocol of 1893 and the Agreement of Experts of 1898, which defined the border of the area at the time.*

*This work makes use of a qualitative-descriptive methodology based on open sources, which include: International instruments; such as the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), specialized texts and historiographical contributions that deal with the subject.*

**Key words:** *Climate Change; UNCLOS; Southern Patagonian Ice Fields.*

## **O FUTURO DOS CAMPOS DO SUL GELO (CHS) EM RELAÇÃO À CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR (CONVEMAR)**

### **RESUMO**

*Este artigo discute alguns efeitos legais e geopolíticos terá eventualmente para o Chile “controvérsia” do Gelo Patagônico Sul Fields, tornando-se uma ênfase especial sobre o escopo não calculado para o caso de Argentina aplicou a tese para o caso sub Lite. O fato é particularmente grave para o Chile, no que diz respeito ao avanço das transformações geográficas que o fenômeno das “Mudanças Climáticas” trará para a região. Essa situação, então, assume um aspecto legal e geopolítico decisivo para o Chile, sob as disposições da “Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar” (CONVEMAR) - ratificada pelo país -. Observando em um cenário futuro, a possibilidade de que, a longo prazo, a Argentina possa - de acordo com os acordos de 1991 e 1998 - finalmente acessar o oceano Pacífico. Isso violaria abertamente o Tratado de Limites de 1881, o Protocolo de 1893 e o Acordo de Especialistas de 1898, que definiam a fronteira da área na época.*

*Este trabalho faz uso de uma metodologia qualitativa-descritiva baseada em fontes abertas, que inclui: Instrumentos internacionais; como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CONVEMAR), textos especializados e contribuições historiográficas que tratam do assunto.*

**Palavras-chave:** *Mudança Climática; CONVEMAR; Campos de Gelo da Patagônia Sul.*

### **INTRODUCCIÓN**

El tema de “Campos de Hielo Patagónico Sur” (CHS) es ciertamente muy desconocido para gran parte la opinión pública chilena. Mientras que en los últimos años Chile ha centrado su preocupación en la frontera norte, con sendos litigios internacionales en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la controversia pendiente con Argentina prácticamente ha estado “congelada” durante los últimos veinte años.

Con todo, por hechos recientes y ya despejadas en gran parte las situaciones jurídicas con los vecinos del norte, el tema en el sur ha reflatado en la prensa y en la opinión pública. Sin embargo, los detalles de la situación en el sur, y cuál es la gravedad potencial del asunto para la Seguridad Nacional, son aún poco conocidos en el país.

En este caso, el territorio en cuestión es un lugar indómito e inaccesible para el chileno medio. Por ello, en Chile poco se sabe que entre las zonas de “Campos de Hielo Patagónico Norte” y “Campos de Hielo Patagónico Sur” (CHS) se contabiliza la tercera mayor reserva de agua dulce del mundo, después de la Antártica y la isla de Groenlandia.

Ahora, para adentrarse en el análisis de CHS se pueden observar sus condiciones geográficas y tamaño, así:

*“(...) existen varias formas de clasificar a los glaciares, pero, la más general se hace según su tamaño y cómo se relacionan con la topografía que cubren y que los rodea. Por ejemplo se habla de casquetes o islandis, campos de hielo, glaciares de valle y glaciares de circo. Campos de hielo son menores a un casquete (como Antártica) y su forma está controlada por la topografía del terreno que cubren. En Chile hay tres: Campo de Hielo Norte, Campo de Hielo Sur y Campo de Hielo de Cordillera Darwin (...)”<sup>1</sup>.*

Es necesario también ubicarse geográficamente en la región de la controversia:

*“(...) Entre los 48°20’ y 51°30’ de latitud sur, la cordillera de los Andes se presenta casi completamente cubierta por un gran cuerpo de hielo denominado Campo de Hielo Sur (CHS), el mayor del hemisferio Sur después de la Antártica (...)*

*(...) El CHS es una masa de hielo con carácter de meseta de una altura promedio de 1350 m.s.n.m., la cual es interrumpida por numerosos picos y cordones cordilleranos con cotas de hasta 3600 m.s.n.m., que generan 48 cuencas glaciares principales, a partir de las cuales se desprenden grandes lenguas de hielo, la mayoría de las cuales en la vertiente Occidental alcanzan a llegar a nivel del mar y en la vertiente Oriental, llegan a los grandes lagos patagónicos (...)”<sup>2</sup>.*

En tanto, para poder realmente dimensionar el territorio en cuestión -y así entender su relevancia geográfica-, se puede comparar la zona incluso con superficies equivalentes a la de países completos. En este sentido un autor indica:

*“(...) La zona de Campo de Hielo Sur, equidistante del Polo Sur y del Ecuador, abarca una superficie de aproximadamente 22.500 km<sup>2</sup>. De estos, la mayor parte -alrededor de 19.000 km<sup>2</sup>, corresponden a Chile y el resto a Argentina. Comparativamente, esta superficie es el doble de la de Jamaica y similar a la de Israel. Después de la Antártica, constituye el área glacial más extensa del Hemisferio Sur, siendo a su*

1 INFORMACIÓN CARRETERA AUSTRAL. [En línea] 29 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018]. Disponible en: <http://www.carretera-austral-en-auto.cl/10-cosas-que-debes-saber-los-glaciares/>.

2 CAMPOS DE HIELO SUR. [En línea] 29 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018]. Disponible en: [http://www.glaciologia.cl/web/glaciologia\\_es/glacier.php?idGlaciar=311&init=](http://www.glaciologia.cl/web/glaciologia_es/glacier.php?idGlaciar=311&init=). Nota Autor: [Texto modificado del original](#).

*vez la segunda más grande del mundo después de Groenlandia, sin considerar los polos (...)*<sup>3</sup>.

En consecuencia, al observar el tamaño del área y los ingentes recursos naturales de la misma, es evidente la importancia geopolítica de la controversia para el futuro desarrollo de las relaciones entre Chile y Argentina.

Respecto a este último punto, es posible proyectar que la presión geopolítica sobre el área aumentará bajo un contexto de “Cambio Climático”. Ello, ya que dicho fenómeno implicará una presión creciente sobre los recursos naturales, y particularmente respecto al agua -que es un recurso clave de la zona-<sup>4</sup>.

Así como pasa a nivel mundial con los recursos hídricos, (con sequías y el derretimiento gradual de los polos), para el caso de los glaciares en Chile éstos se encuentran hoy afectados a un proceso de grave retroceso, producto del fenómeno denominado como “Cambio Climático”.

Precisamente, Campos de Hielo Sur (CHS) ha sufrido asimismo un acelerado retroceso del hielo, ya que los glaciares han perdido gran parte de su tamaño en los últimos años.

Al respecto, se ha señalado que:

*“(...) La media anual de pérdida de hielo a nivel mundial ha sido de 0,5 a 1 metro de retroceso frontal, pero hay casos en que esa cifra es superada con creces. Es el promedio de toda la población de glaciares. En nuestra Patagonia tenemos algunos que están perdiendo 50 metros por año”. Es el caso del glaciar Jorge Montt, en Campos de Hielo Sur, que entre el invierno y el verano de 2011 tuvo un retroceso equivalente (...)*<sup>5</sup>.

En esta misma línea, hay casos verdaderamente dramáticos como en el glaciar Grey, que alimenta al lago del mismo nombre en el Parque Nacional “Torres del Paine”, donde el retroceso también ha sido acelerado en los últimos 40 años. En este ejemplo, la isla que separaba los dos brazos del glaciar hoy se encuentra rodeada casi por completo por agua, y los hielos han retrocedido casi 2 kilómetros según las últimas mediciones. Un caso aún más complejo es el del glaciar O’Higgins, uno de los cuatro mayores de la Patagonia. Hace casi 70 años las fotografías captadas por pioneros como don Alberto de Agostini mostraban que el frente del glaciar casi bordeaba la parte central del lago al que alimenta y también otorga su nombre, y que a hoy ha retrocedido una cantidad alarmante de casi 10 kilómetros<sup>6</sup>.

Entonces, con un esquema de acelerado derretimiento de los hielos en lugares como “Campos de Hielos Patagónico Sur” (CHS), el tema pendiente con Argentina, puede implicar en la práctica un eventual acercamiento de dicho país a posiciones que colindan con fiordos del océano Pacífico.

Mirando esto último, cabe reflexionar el asunto en base a tres preguntas claves; ¿Cuál es el problema real para Chile con respecto a CHS?; ¿El tema de CHS es un asunto de límites o demarcación?; y ¿Qué efectos tiene la pretensión

3 MC INTYRE, Ronald. Importancia Geopolítica para Chile de Campos de Hielo Sur. Revista de Marina, (824): 1-10, enero-febrero, 1995.

4 MANZANO, Karen. Campos de Hielo Sur: El Agua y su Rol Geopolítico, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, (2): 131-151, julio-diciembre, 2015.

5 LOS GLACIARES DEL PLANETA SE DERRITEN A UN RITMO SIN PRECEDENTES, INCLUYENDO LOS CHILENOS. [En línea] 30 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018]. Disponible en: <http://www.carretera-austral-en-auto.cl/10-cosas-que-debes-saber-los-glaciares/>.

6 Ibíd.

de Argentina en CHS para un futuro acceso al océano Pacífico, en el marco de la CONVEMAR?

Frente a dichas interrogantes, se plantea que la cuestión de CHS es ya un problema potencial para el mantenimiento de la integridad y continuidad territorial del país.

En tanto, la situación esbozada puede entenderse como parte de un complejo proceso histórico en materia de política vecinal. Sobre este punto, es también alarmante que la opinión pública chilena desconozca en su mayoría el tema, a la luz de las consecuencias que el asunto podría tener sobre el territorio nacional.

Ahora bien, cabe reiterar en este caso que hay un alto riesgo de que el resultado del proceso bilateral afecte gravemente los intereses Chile. Por cuanto, un eventual acceso de Argentina al Pacífico a través de los fiordos se ve posible, si finalmente se impone un límite, que en algunos puntos ponen a dicho país a 5 y 11 km del océano<sup>7</sup>. Esta situación tendría repercusiones aún por definir, ya que incluso podría alegarse por parte de la misma Argentina la aplicación al caso de la CONVEMAR, (vigente hoy para ambos países). Invocando por ejemplo; los derechos y obligaciones que dicho instrumento dispone para Estados ribereños.

En síntesis, lo sensible del tema para Chile requerirá de una profunda revisión a las políticas que se han llevado por el Estado, respecto a las relaciones de Chile frente a sus vecinos.

Sin duda, el "*statu quo*" de los hielos en el sur cambiará, siendo factores determinantes en ello, el fenómeno del "Cambio Climático" y la creciente presión mundial por los recursos naturales, en especial el agua. También debe recordarse que la zona en cuestión se encuentra bastante poco explorada en relación a sus recursos minerales, lo que además puede ser un importante foco de conflicto futuro si se encontraran yacimientos relevantes en el área.

Por otra parte, el aumento de los últimos años de la explotación comercial -especialmente la acuicultura- de la región hará crecer su importancia económica, y con ello se puede proyectar una mayor tensión respecto al tema de CHS frente a una mayor demanda futura de recursos naturales en la zona<sup>8</sup>.

Además, el problema aquí ha dejado de ser un asunto de simple demarcación, convirtiéndose derechamente en un asunto de límites, que pone en entredicho tanto al Tratado de 1881, como al protocolo de 1898 que delimitaron el área en el siglo XIX. Por otro lado, si a esta situación se le agrega la amarga experiencia del caso de "Laguna del Desierto", el futuro en CHS no se ve auspicioso para Chile.

Finalmente, cabe reflexionar por qué luego de casi treinta años del acuerdo Aylwin-Menem de 1991 y de más de veinte años de lo concordado en 1998 por Eduardo Frei y Menem; las soluciones planteadas en las negociaciones y acuerdos han terminado proyectando un escenario negativo para Chile en CHS.

7 HORVATH, Antonio. La Definición de Límites o el Límite a la Indolencia. La Zona Austral de Chile: Sus desafíos y Situación de Fronteras en el Campo de Hielo Patagónico Sur y Laguna del Desierto. Ed. Cruz del Sur de la Trapananda, 1997, 137p.

8 EMOL. Maule, Los Lagos y Aysén lideran el crecimiento regional en tercer trimestre. [En línea] 2018. [Citado el: 8 de abril de 2019.]. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2018/11/19/927851/Maule-Los-Lagos-y-Aysen-lideran-crecimiento-regional-en-tercer-trimestre.html>.

## Resumen de los Tratados, Protocolos y Acuerdos entre Chile y Argentina que definieron los criterios de límites en CHS antes de 1991

En el año 1881, mientras el país se encontraba en guerra con Perú y Bolivia, Argentina instó a Chile a delimitar la frontera sur. En este contexto, cabe recordar que desde la década del 50 se venía negociando un tratado entre ambas naciones, proceso que tuvo como hito histórico dos décadas después el denominado “Pacto Fierro-Sarratea”, (que fue en la práctica un prelude del tratado de 1881). El citado acuerdo fijaba la situación de la costa Atlántica Sur y del estrecho de Magallanes, conforme a una solución transitoria. En este sentido, cuenta además el historiador Francisco Encina que:

*“Pendiente la ratificación del pacto, la guerra entre Chile y Perú y Bolivia suministró, al fin, la ocasión para que la Argentina venía aguardando desde hacía treinta años para resolver la cuestión de límites con Chile de acuerdo con sus puntos de vista, sin necesidad de guerra. Chile cedería en el Atlántico para quedar con las manos libres en el Pacífico (...)”*<sup>9</sup>.

De esta manera, Chile llega a un acuerdo el año 1881 con Argentina, por el que el país renunciaba definitivamente a la Patagonia Oriental, de la cual había tenido importantes derechos históricos soberanos.

Respecto al tratado mismo, se impondría como límite al sur el paralelo 52, (considerando aún que Chile tenía vastos derechos históricos sobre una frontera -incluso en el paralelo 35-), y además la división del territorio se establecería por la cordillera de los Andes siguiendo las más altas cumbres y la divisoria de aguas.

Resumiendo la fórmula que se dispuso, el historiador Guillermo Lagos nos señala:

*“(...) El art. 1° contiene la definición y descripción del límite adoptado de norte a sur hasta el paralelo 52° de latitud. Hasta ese punto astronómico -el paralelo- es la Cordillera de los Andes; pero la línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividían las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprendan a un lado y otro. Se estableció, pues, el límite de divisoria de aguas, divortia aquarum de los Andes (...)”*<sup>10</sup>.

Es, sin embargo, al menos curioso que Chile haya aceptado esta fórmula ya que implicó dos puntos muy desfavorables para el país:

1. Como hitos geográficos divisores las más altas cumbres y las divisorias de aguas nunca fueron el límite colonial de la Capitanía General de Chile y el Virreinato de la Plata. En este sentido, siempre la documentación de la época hablaba de la “Cordillera de los Andes”, por lo que nada obstaba a que Chile propusiera una demarcación más al Oriente, (por ejemplo en la línea pre-cordillerana), que lo que finalmente se aceptó.

2. Y otro punto más embarazoso aún es que al disponer para demarcar de dos criterios (divisoria de aguas y más altas cumbres), que como bien decíamos nada tenían que ver con los antecedentes coloniales históricos, se produjo un problema con la realidad geográfica que terminaría en múltiples controversias a lo

9 ENCINA, Francisco. La Cuestión de Límites entre Chile y la Argentina desde la Independencia hasta el tratado de 1881. Ed. Nascimento, 1959, 271p.

10 LAGOS, Guillermo. Historia de las Fronteras de Chile. Los Tratados de Límites con Argentina. Editorial Andrés Bello, 1980, 398p.

largo del tiempo. Esto es; porque la divisoria de aguas y las más altas cumbres, en gran medida confluyen hasta la altura de Puerto Montt en Chile. Sin embargo, entrando en la zona de la Patagonia y Magallanes la cordillera de los Andes se hunde hacia el mar, (achatándose con menores alturas por la erosión y llegando en algunos casos incluso hasta los mismos fiordos del océano Pacífico). De esta forma, cesa de manera importante la coincidencia entre la divisoria de aguas y más altas cumbres. Siendo dicha situación una fuente importante de problemas, en el proceso posterior de demarcación del límite por parte de peritos.

Asimismo, si la zona de Magallanes y en especial el dominio del “Estrecho de Magallanes” con sus territorios adyacentes fue siempre un objetivo prioritario de Chile en esta negociación, aparece como absolutamente artificiosa la repartición que se hizo de la “Tierra del Fuego”. Sobre este punto, además poco se entiende que Chile haya renunciado tan fácilmente a una parte importante de territorio sobre la cual tuvo siempre claros derechos históricos.

En tanto, con el citado Tratado de 1881 se proyectó públicamente -por las dirigencias de ambas partes-, un término histórico a sus diferencias limítrofes. No obstante, la renuncia a los derechos de Chile en la Patagonia Oriental, además de la ficticia partición de la Isla de Tierra del Fuego, no fueron suficientes para detener todos los conflictos que luego se observarían.

De este modo, conforme a la solución limítrofe planteada en el 81, los problemas se suscitaron desde un inicio para realizar la demarcación de la nueva frontera. Así, en base a las discrepancias respecto a los criterios de la “divisoria de aguas y las más altas cumbres” dispuestos, un autor resume varios hitos posteriores señalando:

*“(...) Para avanzar en las definiciones se firmó el Protocolo Adicional de 1893, conforme al cual la frontera pasaría por la línea de más altas cumbre que dividan aguas, sin que la Argentina pudiese pretender punto alguno en el Pacífico ni Chile en el Atlántico. Al menos dentro del continente. Este acuerdo fue otro paso adelante. Pero la dilatada extensión de la frontera común (5.302 kilómetros) se resistía a una delimitación clara y aceptable para todos. En efecto, al sur del paralelo 40, la cordillera pierde altura y en muchos casos no coincide con la línea divisoria de aguas. En algunas zonas, las más altas cumbres corren más de 100 kilómetros al oeste de la divisoria de aguas. En estos casos, la diplomacia argentina procuraba imponer el principio de más altas cumbres, mientras que los negociadores chilenos reivindicaban la divisoria de aguas. En estas condiciones, parecía materialmente imposible alcanzar un acuerdo directo (...)”<sup>11</sup>.*

Por otra parte, a finales del siglo XIX, en un período en que ambas partes se encontraban en el proceso de definición por parte de peritos, el caso de “La Puna de Atacama” contribuyó gravemente al deterioro de la relación bilateral.

Sobre el tema de “La Puna de Atacama”, y lo que significó para Chile y Argentina en esa época, un autor ha escrito:

*“(...) Cuando Bolivia advirtió que las fuerzas armadas chilenas avanzaban inexorablemente hacia la victoria, realizó una operación diplomática que amortiguara el impacto de su derrota: le canjeó a*

11 LACOSTE Pablo. Chile y Argentina al Borde de la Guerra 1881-1902. Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, (11): 301-328, 2001.

*la Argentina la Puna de Atacama por el territorio de Tarija, que se encontraba en litigio entre ambos países.*

*El gobierno argentino aceptó la propuesta, tal vez sin advertir la gravedad del problema que generaba con Chile. Porque una vez victorioso, Chile anexó territorios de Bolivia y Perú, incluyendo Tacna, Arica, Tarapacá y la Puna de Atacama. Bolivia, con su maniobra, se aseguró la soberanía sobre Tarija y le transfirió a la Argentina el conflicto con Chile por la Puna. ¿A quién debía corresponder este territorio? Chile aseguraba que el acuerdo entre Argentina y Bolivia era nulo, por cuanto Bolivia no podía canjear un territorio que había perdido en una guerra. A su vez Argentina presentó su propio punto de vista y no se llegó a ningún acuerdo.*

*Si el Tratado de 1881 había achicado los territorios en litigio entre Argentina y Chile, la hábil maniobra diplomática boliviana había introducido una nueva manzana de la discordia entre los dos países trasandinos (...)"<sup>12</sup>.*

Este tema fue finalmente solucionado terminando ya el siglo XIX, mediante un pacto en que intervino directamente Estados Unidos, con el Sr. William I. Buchanan a la cabeza. Bajo este arreglo, nuevamente Chile cedió gran parte del territorio en disputa a la Argentina.

Cabe hacer presente, además, que este acuerdo no siguió precisamente los criterios establecidos en el tratado del 81, esto es; la divisoria de aguas y las más altas cumbres. Sobre lo acordado un texto expone:

*"(...) A través de un acuerdo secreto, celebrado el 2 de noviembre de 1898 entre el presidente argentino Julio A. Roca y su homólogo chileno Federico Errázuriz, se aprobó la celebración de una conferencia internacional en Buenos Aires. Esta conferencia contaría con diez delegados, cinco por cada país, y tendría como finalidad trazar la frontera de Atacama. Si no se llegaba a una solución después de diez días de estudio, esta tarea habría de ser trasladada a una comisión de demarcación con facultades definitivas. La comisión estaría compuesta por un argentino, un chileno y el ministro de Estados Unidos en Argentina, promotor del proyecto panamericanista, William I. Buchanan (...)"<sup>13</sup>.*

Revisando el caso de la Puna, se puede observar la manera improvisada en que Chile actuó el año 81; especialmente al creer que con el tratado firmado se cerrarían para siempre los conflictos con la Argentina.

En síntesis, lo pactado el 81 no solucionó en definitiva el tema limítrofe bilateral; y tampoco fue una fuente jurídica concluyente para definir situaciones como el mismo "Tema de la Puna", o incluso ya en el siglo XX, el histórico "Conflicto del Canal Beagle".

Ahora, continuando con el itinerario de acuerdos posteriores al 81, cabe destacar en especial para este caso el "Protocolo de Primero de Mayo de 1893". Mediante dicho instrumento, se establecieron diversas cláusulas que

---

12 Ibíd.

13 ZUSMAN, Perla y HEVILL, María Cristina. Panamericanismo y arbitraje en conflictos de límites: La participación de Estados Unidos en la definición de la frontera argentino-chilena en la Puna de Atacama (1899), Revista Colombiana de Geografía, Bogotá (2): 95-106, 2014.

complementan y determinan elementos esenciales de lo dispuesto en el Tratado de 1881.

Para el análisis del caso CHS, es especialmente relevante la cláusula 1° del protocolo, que expresa:

*“(...) PRIMERO.- Estando dispuesto por el artículo primero del Tratado de 23 de julio de 1881, que “el límite entre Chile y la República Argentina es de norte a sur hasta el paralelo 52 de latitud, la Cordillera de los Andes, y que la línea fronteriza correrá por las cumbres más elevadas de dicha Cordillera, que dividan aguas, y que pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y a otro, los Peritos y las subcomisiones tendrán este principio por norma invariable de sus procedimientos. Se tendrá, en consecuencia, a perpetuidad, como de propiedad, y dominio absoluto de la República Argentina todas las tierras y todas las aguas, a saber: lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes que se hallen al oriente de la línea de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas, y como de propiedad y dominio absoluto de Chile todas las tierras y todas las aguas, a saber: lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes, que se hallen al occidente de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas”<sup>14</sup>.*

Del párrafo citado, es necesario destacar que el instrumento consolida nuevamente la cesión de la Patagonia Oriental a Argentina y reitera el criterio de las “más altas cumbres y la divisoria de aguas” para la delimitación.

Sin embargo, en la cláusula 2° se dispone que ello no puede significar en ningún momento una salida de Argentina al Pacífico, tal como se aprecia claro en el texto:

*“SEGUNDO.- Los infrascritos declaran que, a juicio de sus Gobiernos respectivos, y según el espíritu del Tratado de Límites, la República Argentina conserva su dominio y soberanía sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de los Andes, hasta las costas del Atlántico, como la República de Chile el territorio occidental hasta las costas del Pacífico; entendiéndose que, por las disposiciones de dicho Tratado, la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico. Si en la parte peninsular del sur, al acercarse al paralelo 52, apareciese la Cordillera internada entre los canales del Pacífico que allí existen, los Peritos dispondrán el estudio del terreno para fijar una línea divisoria que deje a Chile las costas de esos canales; en vista de cuyos estudios, ambos Gobiernos la determinarán amigablemente (...)”<sup>15</sup>.*

Así bien, sobre los principios contenidos en estas cláusulas, cabe hacer un análisis de su importancia para el caso de CHS.

Mientras, Argentina no puede -conforme a lo dispuesto en las cláusulas 1° y 2° de 1893- pretender salida alguna al océano Pacífico, y a contrario sensu; Chile renuncia a aspirar a un acceso soberano al océano Atlántico.

14 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Demarcación de Límites entre Chile y Argentina, Imprenta Cervantes, Bandera 73, 1897, 24p.

15 Ibid.

Este acuerdo, habla también del caso en que la Cordillera “se internase en los canales del Pacífico”, bajo lo cual -conforme a la designación de peritos- se debía llegar a una solución entre partes.

Dicha solución, en ningún caso podía significar que al presente o futuro, la Argentina terminase accediendo al Pacífico a través de dichos canales.

También debe tenerse a la vista que el Protocolo del 93 es un elemento de interpretación auténtica de las partes respecto al espíritu del Tratado del 81. Por ende, ningún compromiso posterior podría vulnerar principios basales como lo es; “la exclusividad de cada país en el dominio del Pacífico para Chile y del Atlántico para Argentina”.

Ahora, particularmente para el caso de CHS, si bien en la época en que se realizó el proceso entre peritos para demarcar la zona no existía completa información geográfica sobre el lugar, sí hubo un acuerdo definido entre las partes el año 1898.

En base a lo anterior, la línea del límite en CHS que planteó históricamente Chile se basaba en dicho acuerdo, de lo cual un texto señala:

*“(...) La línea que Chile ha señalado en forma bastante regular como frontera es la que corresponde a la acordada por los peritos Diego Barros Arana y Francisco P. Moreno, de lo cual hay constancia en las Actas de 1898 (135) y sus mapas presentados por ambos países para defender sus respectivas posiciones (136) (137) (138).*

*La línea acordada corresponde a una secuencia de cordones montañosos y a cumbres bien definidas, y la única que podía definirse con la accesibilidad y percepción de la época. Además, con una enorme falta de visión, no se veló en la época por la continuidad del territorio en cuanto a la accesibilidad, lo que habría significado cortar más al oriente los lagos Viedma y Argentino, lo que resultaba de mínima equidad por los seccionamientos que se hicieron en los lagos y cuencas del Palena, General Carrera, Cochrane y O`Higgins, todos de vertiente Pacífica.*

*Durante los trabajos correspondientes al proceso de arbitraje británico que finalizó en el Laudo de 1902, se pudo comprobar que el C° Fitz Roy estaba en cuenca atlántica y que el C° Stokes, nuevo cambiado de lugar, en cuenca pacífica. Así y todo el límite en esta área se mantuvo según el acuerdo de 1898 (...)”<sup>16</sup>.*

En esta la línea de acontecimientos, otro hito importante para el análisis, es el Laudo Arbitral de 1902. Composición amistosa, derivada del acuerdo de 1896 que dispuso el arbitraje británico en caso de divergencias en el proceso de demarcación por los peritos de las partes.

Sobre dicho arbitraje, un autor resume:

*“(...) Ese mismo año 1902 -el 20 de noviembre- se recibe el Laudo Arbitral dictado por S.M. el Rey Eduardo VII, pronunciando en virtud del acuerdo de 1896, dirimiendo las divergencias producidas en el Paso San Francisco (27° de latitud sur); en la región del Lago Lacar; en la extensa zona desde el Paso Pérez Rosales hasta las inmediaciones del Lago Viedma, y en la región del Seno de Última Esperanza. Este Laudo Arbitral y diversos acuerdos especiales entre los dos países concluyeron con las discrepancias suscitadas por la demarcación de*

---

16 HORVATH, Antonio. Loc. Cit.

*la extensa frontera fijada por el Tratado de Límites de 23 de julio de 1881 (...)*<sup>17</sup>.

Por último, dentro la historia de límites entre ambos países, cabe mencionar al menos dos conflictos más antes de 1991, como fue el caso de Palena (1966) y la llamada “Crisis del Beagle” (1978), situación última que casi llevó a ambos países a una guerra.

En suma, habiendo revisado la situación histórico-jurídica de los límites aplicados a CHS hasta antes del año 1991, es que cabe preguntarse; ¿Qué motivó a la autoridad chilena de la época a buscar nuevos acuerdos con Argentina -como la propuesta de la poligonal en CHS-, sobre temas que ya estarían determinados por lo convenido entre peritos de ambos países en el año 1898, o sea casi 100 años antes?

Para algunos, esto se debe a que el Gobierno de Chile de Patricio Aylwin simplemente aceptó la tesis argentina de temas pendientes, tanto para el caso de Laguna del Desierto como para CHS.

Como consecuencia de ello, dichos temas -en conjunto con otros 22 puntos de demarcación- se someterían a lo dispuesto en los artículos 4° y 5° del “Tratado de Paz y Amistad de 1984”. Por tanto, de acuerdo al instrumento del 84, en caso de existir controversias se debía recurrir a la “negociación directa”, o bien en su caso a un “Procedimiento de Conciliación”<sup>18</sup>.

Finalmente, es ahora necesario mirar al futuro respecto a cuáles serán las consecuencias del camino trazado para el país, si la discusión sobre CHS se apartase de los argumentos e instrumentos históricos que ambos países han trabajado por más de 100 años.

## **La Controversia en CHS: Las posturas de Argentina y Chile**

Como bien se mencionó al final del punto anterior, Chile y Argentina vivieron una tensión máxima en el año 1978 por el caso del Beagle, estando el General Augusto Pinochet en el poder. Situación que a la postre terminaría en una solución no bélica bajo el “Tratado de Paz y Amistad de 1984”, luego de la intervención del Vaticano en el conflicto.

Ahora, en un contexto de vuelta a la democracia en Chile, es que tanto el ex-presidente Patricio Aylwin como el gobierno de Carlos Menem abren un proceso de negociación en el cual se buscaría “resolver” de manera directa 24 puntos considerados “pendientes” para demarcar en torno a la frontera común.

En este sentido, puede darse como inicio de este proceso la “Declaración de Santiago” de fecha 29 de agosto de 1990, en la que ambos gobiernos disponían la creación de una Comisión Mixta para resolver los 24 puntos, de los que se resolvieron 22 de manera directa. En este caso quedaron en desacuerdo precisamente los de “Campos de Hielo Patagónico Sur” y “Laguna del Desierto” que se resolvería el año 94 mediante un arbitraje a favor de Argentina.

17 CARRASCO, Germán. El Laudo Arbitral del Canal Beagle, Ed. Jurídica de Chile, 1978, 212p.

18 BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina. [En línea] 29 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018.] Disponible en: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35109/1/Tratado\\_de\\_Paz\\_y\\_Amistad.PDF](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35109/1/Tratado_de_Paz_y_Amistad.PDF).

Por otra parte, en el año 1991 se firma el llamado tratado “Aylwin-Menem” por el que Chile inexplicablemente deja de lado lo acordado en 1898 con Argentina, planteándose una “poligonal” que repartía artificialmente con líneas rectas “y de manera equitativa” el territorio de CHS.

Sobre lo acontecido en 1991 se ha reseñado:

*“(…) El acuerdo firmado por los Presidentes de Chile y de la República de Argentina en agosto de 1991, en donde fue incluido entre los problemas fronterizos pendientes una “nueva delimitación para la frontera entre ambas naciones, comprendida entre el monte Fitz-Roy y el cerro Daudet, cuya legitimidad espera hoy la ratificación de los respectivos Congresos, fue hecho olvidando que la traza definitiva de ese sector fue resuelta a fines del siglo pasado, encontrándose además respaldada por un fallo arbitral de Su Majestad Británica Eduardo VII (...)”<sup>19</sup>.*

Cabe recordar que, en el plano geográfico, la línea a trazar es entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet, lo que corresponde aproximadamente a una distancia de unos 200 km. (Esta línea poligonal no fue aceptada en los Congresos de ambos países por lo que se tuvo que recurrir a un nuevo acuerdo, suscrito en el año 1998).

En este sentido, la tesis de Argentina para cambiar lo acordado en 1898 se basaría en el descubrimiento a principios del siglo XX del denominado “Cordón Montañoso Mariano Moreno”, por el cual pretenden correr la frontera hacia el Oeste. Sobre la propuesta inicial de dicho país y la “Poligonal” del 91, cabe precisar que aun solo la “Poligonal” deja a dicho país en algunos puntos con acceso casi directo al océano Pacífico. Siendo este acceso incluso más evidente de aplicarse su pretensión completa al caso. Ahora, esta poligonal convenida fue el principio de la aceptación por parte de Chile a la renuncia de lo convenido en 1898.

Lo anterior, fue un sorprendente triunfo de Argentina al poner como piso de negociación dicho trazado, ya que con ello definitivamente la negociación cambió hacia un escenario más cercano a la hipótesis de este último.

Con todo, el mentado argumento de Argentina -y la aceptación del mismo por Chile-, respecto al caso del “Cordón Montañoso Mariano Moreno” para reabrir el tema de CHS, contraviene abiertamente el principio de Derecho Internacional denominado “*Pacta Sunt Servanda*” (“lo pactado obliga”).

Ahora bien, lamentablemente el acuerdo posterior de 1998 (Eduardo Frei-Carlos Menem) no solo no mejoró la situación para Chile, sino que incluso terminó consolidando el escenario que había partido con la “Poligonal” del año 91. Sobre el citado acuerdo del 98, un texto indica:

*“(…) Este “punto pendiente” que tenía por objeto delimitar la frontera entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (200 kilómetros aprox.), sería rechazado por el Congreso argentino y permitiría generar una nueva instancia para “precisar la frontera” en el año 1998, con la consecuente aprobación parlamentaria de ambos países. Las partes establecieron dos secciones: La Sección A, desde el Cerro Murallón hasta el Cerro Daudet, y la Sección B, desde la cumbre del Monte Fitz*

---

19 MC INTYRE, Ronald. Percepciones del Acuerdo del Trazado de los Campos de Hielo Sur. Sus Efectos sobre el Interés Nacional. Seminario Reflexiones en Torno a la Integración Chileno-Argentina y Acuerdos Limítrofes Australes, Santiago, 137-161, 26 de Noviembre de 1992.

*Roy hasta el Cerro Murallón. Solamente la Sección A quedaría resuelta, y lamentablemente Chile aceptaría como base un mapa argentino en donde el Monte Stokes aparece superpuesto fraudulentamente una colina menor, que se sitúa unos 50 kilómetros al Suroeste (Monte Ohnet), permitiendo a Argentina acaparar para sí un enorme cuadrante de territorio de 33.000 hectáreas de la parte Norte del Parque Nacional Torres del Paine y junto al lago Dickson, que proviene de una cuenca del Pacífico y, por lo tanto, históricamente chileno.*

*Es importante recalcar que la invención de trazas geométricas, conocida como Línea Poligonal surgiría de un artilugio para evitar un arbitraje por parte de Argentina, ya que su aspiración máxima correspondiente a la “divisoria de las aguas” habría sido rechazada, porque no sería aceptable trazar la frontera sobre hielos. Esto porque los mismos varían año a año.*

*En relación a la Sección B, planteada en el Acuerdo de 1998, se acordaría entre los Congresos de ambos países que las labores de delimitación serían directamente elaboradas por la Comisión Mixta de Límites (...)”<sup>20</sup>.*

De lo expuesto, es evidente que el tema no ha sido negociado de manera inteligente por parte de Chile. A este complejo escenario, puede sumarse el hecho que Argentina ya desde el año 2006 ha publicado constantemente mapas (llamados por ellos como “oficiales”), en que derechamente aparece el área de CHS ya demarcada<sup>21</sup>.

Con ello, Argentina habría transgredido sistemáticamente lo dispuesto en el acuerdo de 1998, toda vez que el mismo imponía la prohibición de las partes, de publicar en mapas oficiales a la zona como delimitada, antes de que se llegase a una definición total del tema.

Por último, a la fecha surge una nueva polémica más entre ambos países, ya que el pasado mes de octubre de 2018, Argentina publicó una cartografía oficial de sus glaciares, en que incluía varios glaciares chilenos de la zona<sup>22</sup>.

## **El Cambio Climático y sus efectos en CHS**

Profundizando en relación a la situación material de CHS, es importante analizar los efectos que actualmente tiene el “Cambio Climático” en la zona.

En este punto, los hielos de CHS son ciertamente sujetos muy vulnerables al fenómeno climatológico. Sobre ello, un experto del “Instituto Chileno de Campos de Hielo Sur” explica:

*“(...) Los avances provocados por el cambio climático pueden ser visualizados en el adelgazamiento generalizado que existe en la región, el retroceso en la línea de equilibrio, y los balances de masas que se desprenden en forma de tempaño en lagos y fiordos en 34,4 km<sup>3</sup> al año.*

20 SAIEH, Fernando. La Silenciosa entrega de Campos de Hielo Sur. [En línea] 2006. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <http://www.alertaaustral.cl/2006/1002/silenciosaentrega.html>.

21 T13. Inventario de Glaciares Argentinos: Cancillería envió nota por trazado de Campos de Hielo Sur. [En línea] 2006. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/argentina/argentina-aseguro-que-su-mapa-de-campos-de-hielo-sur-es-oficial/2006-08-29/210009.html>.

22 COOPERATIVA. Argentina aseguró que su mapa de Campos de Hielo Sur es oficial. [En línea] 30 de octubre de 2018. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/politica/inventario-glaciares-argentinos-cancilleria-dice-delimitacion-campo-hielo-sur-es-ant>.

*Para graficar aún más esta situación, Enrique Zamora señaló que “Campo de Hielo Sur ha perdido en total alrededor de un 4% de su superficie o sea unos 500 km<sup>2</sup> en los últimos 40 años y la contribución al nivel del mar de 4 a 10 km<sup>3</sup> por año”.*

*Asimismo anunció que los glaciares pequeños desaparecerán en los próximos 30 años, por el aumento regional de la temperatura del aire y disminución de las precipitaciones, y el calentamiento que se ha duplicado las últimas 3 décadas (...)<sup>23</sup>.*

Este alarmante derretimiento del hielo puede exponer en la superficie importantes zonas muy erosionadas por la acción del glaciar que alguna vez las cubrió. En ese sentido, dada una retracción constante del hielo, hay serias probabilidades de que aparezcan zonas bajas -erosionadas previamente por la acción del mismo glaciar (sumado al viento y agua)- que podrían ser cubiertas completamente por un mar que crece en su nivel.

De esta manera, la retracción del hielo y el incremento mundial del nivel de los océanos –producidos por el Cambio Climático- pueden ser claves para una futura entrada del Pacífico a fiordos previamente ocupados por glaciares.

Dicha proyección podría cumplirse más rápidamente, conforme crece de forma inquietante el nivel de los océanos. En esta línea, se ha detectado que:

*“(...) El ritmo del aumento del nivel global del mar se ha estado acelerando en las últimas décadas, en vez de subir de forma paulatina, según los resultados de un nuevo estudio basado en 25 años de datos satelitales de la NASA y la ESA.*

*Esta aceleración, impulsada principalmente por un mayor derretimiento en Groenlandia y la Antártida, podría llegar a duplicar el aumento total del nivel del mar pronosticado para 2100 (...)<sup>24</sup>.*

Finalmente, este último hecho será crucial para determinar a futuro el grado de afectación de Campos de Hielo Sur, y la posibilidad de que el Pacífico se interne tierra adentro en la zona, desde lo que es su posición actual.

### **La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y el “Principio de las 12 Millas o Mar Territorial”**

Como bien se ha planteado en esta investigación, los efectos del “Cambio Climático” en la zona CHS puede modelar un escenario posible y futuro del arribo de Argentina a los fiordos del Pacífico. Ello, podría ciertamente ocurrir si en definitiva el límite se estableciese en base a la “Poligonal”, o derechamente conforme a la pretensión inicial de Argentina.

Analizando lo planteado, es esencial revisar los puntos donde este “acceso marítimo” se podría observar:

*“(...) Finalmente, otro factor que hace desfavorable para Chile la poligonal trazada en los hielos, es el hecho de que en el sector del fiordo Andrew y del fiordo Calvo, la frontera pasa muy cerca del Océano Pacífico, a 5 y a 11 kilómetros de distancia, respectivamente.*

23 ZAMORA, Enrique. Experto explicó razones de la disminución de Campos de Hielo Sur. [En línea] 15 de marzo de 2016. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <http://www.revistagua.cl/2016/03/15/experto-explico-razones-de-la-disminucion-de-campos-de-hielo-sur/#>.

24 NOTICIAS DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA. El aumento del nivel del mar se está acelerando. [En línea] 16 de febrero de 2018. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <https://noticiasdelaciencia.com/art/27442/el-aumento-del-nivel-del-mar-se-esta-acelerando>.

*A estos fiordos llegan los glaciares del mismo nombre los que están retrocediendo poco a poco, y con el tiempo Argentina se irá acercando hasta el mar para cortar en dos la continuidad geográfica de Chile. Perfectamente, en el futuro se podría suscitar un grave problema por el acceso de Argentina al océano Pacífico en uno de estos fiordos y la contravención del art. 2° del Protocolo de 1893, en cuanto establece que "...la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico. Si en la parte peninsular del sur, al acercarse al paralelo 52 apareciere la Cordillera internada entre los canales del Pacífico que allí existen, los Peritos dispondrán el estudio del terreno para fijar una línea divisoria que deje a Chile las costas de esos canales...". Esta disposición quedaría virtualmente derogada por la nueva solución transaccional del Acuerdo de 1991 (...)"<sup>25</sup>.*

Ahora bien, si Argentina accede a un fiordo del Pacífico surge otro problema; ¿Qué pasaría con respecto a la proyección de dicho país en torno al denominado en Derecho Internacional como "Mar Territorial" frente a este acceso?

Las 12 millas del "Mar Territorial o Mar Adyacente" constituyen un derecho de los Estados ribereños en base a la "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar" (CONVEMAR), ratificada tanto por Chile como por la Argentina por lo que sí sería aplicable al caso<sup>26</sup>.

Por este camino es claro que al aplicar la CONVEMAR a un caso como el planteado, definitivamente Chile quedaría seccionado territorialmente en dos partes a partir de este hipotético punto de acceso al Pacífico por parte de Argentina.

En tanto, al nacer un derecho de "Mar Territorial" el Estado ribereño tendría derecho de soberanía que se extiende más allá de su territorio, y en su caso, de sus aguas archipelágicas con la facultad además de fijar la anchura de su "Mar Territorial" hasta una anchura que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas conforme a la CONVEMAR (art. 3)<sup>27</sup>.

Por tanto, el resultado de este tema va más allá del mero acceso a la costa, ya que para Argentina, en razón de la CONVEMAR, ello se puede traducir en una completa proyección al océano Pacífico que dividiría definitivamente el territorio de Chile.

## CONCLUSIONES

Contrastando todo lo analizado, el caso de Campos de Hielo Patagónico Sur (CHS) aparece verdaderamente como un tema de límites, y no de demarcación como generalmente se ha dicho a la opinión pública. Para afirmar que el asunto de CHS es hoy un tema de límites, baste el hecho de que el principio del acceso

25 SAENGER, Fernando. Cuestión de Límites entre Chile y Argentina: Los Acuerdos de 1991. Ed. Jurídica Cono Sur, 1997, 285p.

26 OMPI. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. [En línea] 2014. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/other\\_treaties/details\\_notes.jsp?treaty\\_id=291](http://www.wipo.int/wipolex/es/other_treaties/details_notes.jsp?treaty_id=291).

27 JARA, Ana. El control del Estado chileno a la navegación marítima en su triple rol: Estado ribereño, Estado del pabellón y Estado rector de los puertos, Ed. Librotecnia, 2007, 482p.

exclusivo de Chile y Argentina, (hacia el océano Pacífico y al océano Atlántico respectivamente), se encuentra derechamente cuestionado.

Entonces, puede afirmarse que por las repercusiones que reviste el caso, (con un eventual acceso de Argentina a los fiordos del Pacífico), el tema hoy se ha convertido en un grave problema limítrofe para Chile.

Es además notable el hecho de que a propósito de ponerse de acuerdo entre las partes -solo para poner hitos en la frontera común-, se termina en acuerdos como los de 1991 y 1998. Instrumentos que como ya se ha mencionado- hasta ahora han dado paso a un escenario territorial negativo para Chile.

Por tanto, conforme a lo estudiado en este trabajo cabe determinar que para el caso de aplicarse finalmente en CHS la “Poligonal” -o derechamente la pretensión de Argentina-, se presentan dos eventuales conclusiones:

a) Argentina estaría a pasos de acceder al Pacífico, y con ello en base a la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (CONVEMAR), podría en tanto Estado ribereño reclamar 12 Millas de “Mar Territorial”, dividiendo así definitivamente a Chile en dos”.

b) Lo señalado, supondría una expresa violación de las disposiciones del Tratado de 1881 y del Protocolo de 1893 ya que se rompe el principio de exclusividad de cada nación a la cuenca del Pacífico (Chile) y al Atlántico (Argentina), con lo que se puede prever un grave conflicto futuro en caso de que la hipótesis de la letra a) se verifique.

Por otra parte, los hechos históricos han confirmado que Chile el 91 equivocó el camino, viendo los resultados que se han cosechado hasta ahora; primero con la decepción total de “Laguna del Desierto”, y también con la difícil situación en que queda Chile por CHS.

Del mismo modo, el tema de CHS, y la eventual interrupción de la continuidad territorial, podrían afectar la proyección de los derechos de Chile en la Antártica. Además, la gestión del territorio de CHS y el tránsito hacia Magallanes desde el resto del país se verán muy comprometidos por este asunto.

Concluyendo, dada entonces la magnitud del asunto, se deberían sentar, a la brevedad, las bases de un “nuevo trato” en la relación bilateral, cuyo principio rector para Chile sea el preservar efectivamente la integridad y continuidad territorial del país, frente al caso de CHS.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina. [En línea] 29 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018.] Disponible en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/35109/1/Tratado de Paz y Amistad.PDF>.
- CAMPOS DE HIELO SUR. [En línea] 29 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018]. Disponible en: <http://www.glaciologia.cl/web/glaciologia/es/glacier.php?idGlaciar=311&init=>. Nota Autor: Texto modificado del original.
- CARRASCO, Germán. El Laudo Arbitral del Canal Beagle, Ed. Jurídica de Chile, 1978, 212p.
- COOPERATIVA. Argentina aseguró que su mapa de Campos de Hielo Sur es oficial. [En línea] 30 de octubre de 2018. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/politica/inventario-glaciares-argentinos-cancilleria-dice-delimitacion-campo-hielo-sur-es-ant>.
- ENCINA, Francisco. La Cuestión de Límites entre Chile y la Argentina desde la Independencia hasta el tratado de 1881. Ed. Nacimiento, 1959, 271p.
- EMOL. Maule, Los Lagos y Aisén lideran el crecimiento regional en tercer trimestre. [En línea] 2018. [Citado el: 08 de abril de 2019.]. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2018/11/19/927851/Maule-Los-Lagos-y-Aysen-lideran-crecimiento-regional-en-tercer-trimestre.html>.
- HORVATH, Antonio. La Definición de Límites o el Límite a la Indolencia. La Zona Austral de Chile: Sus desafíos y Situación de Fronteras en el Campo de Hielo Patagónico Sur y Laguna del Desierto. Ed. Cruz del Sur de la Trapananda, 1997, 137p.
- INFORMACIÓN CARRETERA AUSTRAL. [En línea] 29 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018]. Disponible en: <http://www.carretera-austral-en-auto.cl/10-cosas-que-debes-saber-los-glaciares/>.
- JARA, Ana. El control del Estado chileno a la navegación marítima en su triple rol: Estado ribereño, Estado del pabellón y Estado rector de los puertos, Ed. Librotecnia, 2007, 482p.
- LACOSTE Pablo. Chile y Argentina al borde de la guerra (1881-1902). Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti", (11): 301-328, 2001.
- LAGOS, Guillermo. Historia de las Fronteras de Chile. Los Tratados de Límites con Argentina. Ed. Andrés Bello, 1980, 398p.
- LOS GLACIARES DEL PLANETA SE DERRITEN A UN RITMO SIN PRECEDENTES, INCLUYENDO LOS CHILENOS. [En línea] 30 de octubre de 2018. [Citado el: 29 de octubre de 2018]. Disponible en: <http://www.carretera-austral-en-auto.cl/10-cosas-que-debes-saber-los-glaciares/>.
- MANZANO, Karen. Campos de Hielo Sur: El Agua y su Rol Geopolítico, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, (2): 131-151, julio-diciembre, 2015.
- MC INTYRE, Ronald. Importancia Geopolítica para Chile de Campos de Hielo Sur. Revista de Marina, (824): 1-10, enero-febrero, 1995.

- MC INTYRE, Ronald. Percepciones del Acuerdo del Trazado de los Campos de Hielo Sur. Sus Efectos sobre el Interés Nacional. Seminario Reflexiones en Torno a la Integración Chileno-Argentina y Acuerdos Limítrofes Australes, Santiago, 137-161, 26 de Noviembre de 1992.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Demarcación de Límites entre Chile y Argentina,. Imprenta Cervantes, Bandera 73, 1897, 24p.
- NOTICIAS DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA. El aumento del nivel del mar se está acelerando. [En línea] 16 de febrero de 2018. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <https://noticiasdelaciencia.com/art/27442/el-aumento-del-nivel-del-mar-se-esta-acelerando>.
- OMPI. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. [En línea] 2014. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/other\\_treaties/details\\_notes.jsp?treaty\\_id=291](http://www.wipo.int/wipolex/es/other_treaties/details_notes.jsp?treaty_id=291).
- SAIEH, Fernando. La Silenciosa entrega de Campos de Hielo Sur. [En línea] 2006. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <http://www.alertaaustral.cl/2006/1002/silenciosaentrega.html>.
- SAENGER, Fernando. Cuestión de Límites entre Chile y Argentina: Los Acuerdos de 1991. Ed. Jurídica Cono Sur, 1997, 285p.
- T13. Inventario de Glaciares Argentinos: Cancillería envió nota por trazado de Campos de Hielo Sur. [En línea] 2006. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/argentina/argentina-aseguro-que-su-mapa-de-campos-de-hielo-sur-es-oficial/2006-08-29/210009.html>.
- ZAMORA, Enrique. Experto explicó razones de la disminución de Campos de Hielo Sur. [En línea] 15 de marzo de 2016. [Citado el: 30 de octubre de 2018.] Disponible en: <http://www.revistagua.cl/2016/03/15/experto-explico-razones-de-la-disminucion-de-campos-de-hielo-sur/#>.
- ZUSMAN, Perla y HEVILL, María Cristina. Panamericanismo y arbitraje en conflictos de límites: La participación de Estados Unidos en la definición de la frontera argentino-chilena en la Puna de Atacama (1899), Revista Colombiana de Geografía, Bogotá (2): 95-106, 2014.

## DIPLOMACIA MILITAR MEXICANA: IMPORTANCIA Y APOORTE A FAVOR DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES EN EL SIGLO XXI<sup>∞</sup>

MARÍA ARACELI DE HAAS MATAMOROS

### RESUMEN

*En el artículo, se aborda la temática de la diplomacia militar, entendida como una sinergia del poder militar con la diplomacia, con el fin de garantizar la defensa del Estado ante los riesgos y amenazas de seguridad<sup>1</sup> del siglo XXI.*

*De igual forma, se presenta un concepto que pueda definir la diplomacia militar mexicana y se exponen sus ámbitos de aplicación al año 2019, además de identificar las acciones que le conceden una creciente importancia. Se finaliza con una serie de recomendaciones para vigorizar las acciones de la diplomacia militar mexicana para la seguridad y defensa nacionales.*

**Palabras clave:** diplomacia; diplomacia militar; relaciones internacionales; defensa nacional; México.

## MEXICAN MILITARY DIPLOMACY: IMPORTANCE AND CONTRIBUTION TO NATIONAL SECURITY AND DEFENSE IN THE 21ST CENTURY

### ABSTRACT

*In this article, Mexican Military Diplomacy is approached as a synergy of military power and diplomacy, in order to guarantee national security and foreign defense in the challenges of the 21st century. At the same time, the author presents a concept that can define Mexican military diplomacy as well as its areas of application in the current year of 2019, as well as identifying actions that give it increasing importance. The article concludes with a series of recommendations to energize the actions of Mexican Military Diplomacy for the good of national security and defense.*

- Académica mexicana especializada en temas de seguridad y defensa. Es maestra en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional por el Colegio de Defensa Nacional, maestra en Asuntos Internacionales con Especialidad en Política y Seguridad Internacional por la Universidad Anáhuac México, y actualmente es candidata a Doctor en Administración Pública en la misma universidad. Cuenta con el Diplomado en Seguridad Nacional por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en Relaciones Internacionales y Diplomacia Mexicana por el Instituto Matías Romero (IMR). Es docente del Sistema Educativo Militar, conferencista e investigadora profesional. Ha publicado el libro *Glosario de Términos de Inteligencia Estratégica* editado por la Universidad Anáhuac México. contacto@mariadehaas.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0441-7773>.

- 1 La seguridad nacional es entendida como la condición necesaria que proporciona el Estado para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, su estabilidad política, social y económica, y la consecución de sus objetivos nacionales. De la seguridad nacional, se desprenden dos vertientes: la seguridad interior y la defensa nacional. MÉXICO. Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales. *Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional*. Ciudad de México, Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales. 2018. 23p.

- <sup>∞</sup> Fecha de recepción: 211118 - Fecha de aceptación: 140519.

**Key words:** *diplomacy; military diplomacy; international relations; national defense; Mexico.*

## **DIPLOMACIA MILITAR MEXICANA: IMPORTÂNCIA E CONTRIBUIÇÃO A FAVOR DA SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS NO SÉCULO XXI**

### **RESUMO**

*No artigo, aborda-se a questão da diplomacia militar, entendida como uma sinergia do poder militar com a diplomacia, a fim de garantir a defesa do Estado contra os riscos e ameaças à segurança no século XXI.*

*Da mesma forma, é apresentado um conceito que pode definir a diplomacia militar mexicana e expor suas áreas de aplicação ao ano de 2019, além de identificar as ações que lhe conferem uma importância crescente. Termina-se com uma série de recomendações para fortalecer as ações da diplomacia militar mexicana para a segurança e defesa nacionais.*

**Palavras-chave:** *diplomacia; diplomacia militar; relações internacionais; defesa nacional; México.*

### **Una perspectiva global del poder militar y la diplomacia: sinergia para los retos de seguridad del siglo XXI**

Por mucho tiempo se ha pensado que la diplomacia y las actividades militares eran polos contrarios, al relacionarse la diplomacia con la paz y la milicia con la guerra. No obstante, los retos propios del siglo XXI han obligado a los diplomáticos y los militares a cambiar cánones de su ámbito y generar nuevos entendimientos a favor de la defensa nacional y la seguridad internacional.

Al respecto, el académico Michael E. Weaver, comenta cómo la diplomacia y el poder militar se han alineado a favor de la seguridad nacional, formando una sinergia excepcional, apta para los tiempos y para enfrentar los antagonismos del siglo XXI: el involucramiento de las Fuerzas Armadas en labores diplomáticas. En este aspecto, él comenta:

La intersección de la fuerza y la diplomacia es uno de los temas más importantes en los campos de la historia y la seguridad nacional. El examen de su conjunción reúne las especialidades académicas y amplía la comprensión de cómo funcionan las fuerzas políticas entre los actores políticos. Tal enfoque puede [...] aclarar [...] cómo los esfuerzos de las Fuerzas Armadas se relacionan con el logro de los esfuerzos diplomáticos<sup>2</sup>.

De esta forma, los diplomáticos buscan reinterpretar su ámbito al renovar paradigmas de entendimiento que distan mucho de aquellos propios de las relaciones internacionales de la Guerra Fría, ante un mundo bipolar. Hoy en día, ante un mundo globalizado y multipolar, la labor diplomática requiere dejar atrás

---

2 WEAVER Michael. The Relationship between Diplomacy and Military Force: An Example from the Cuban Missile Crisis. *Diplomatic History*, Oxford University Press, (38):137-181. Enero, 2014.

la aparente pasividad diplomática para luchar activamente por la paz y seguridad internacionales, y generar nuevos cursos de acción a través de las redes sociales, el activismo diplomático y el posicionamiento en nuevas plataformas de alcance mundial como las organizaciones internacionales, así como la interacción con los nuevos actores de las Relaciones Internacionales como lo son las Organizaciones No Gubernamentales, o los actores no estatales.

La diplomacia militar es una actividad que se ejerce a nivel mundial como una rama específica de la diplomacia, que se centra principalmente en la búsqueda de los objetivos e intereses del Estado en el campo de la política de seguridad y defensa. En la práctica actual de las relaciones internacionales, representa una de las expresiones de defensa más comunes en la mayoría de los Estados. No obstante, en México, al poder militar se le ha asignado ejercer funciones de defensa nacional dentro del territorio nacional, sin que el concepto explore su faceta en el exterior, y convertirse propiamente en defensa exterior, es decir, ejercer acciones que velen por la defensa nacional en el extranjero.

De igual forma, en los ámbitos académicos, no se le ha prestado suficiente atención al tema en el área de estudios de seguridad. Por esa razón, la diplomacia militar es un tema poco abordado en la teoría de las relaciones internacionales, y porque durante la Guerra Fría, comúnmente solía estar estrechamente vinculado con las actividades de inteligencia y contrainteligencia militar, como lo comenta el Doctor Erik Pajtinka de Eslovaquia<sup>3</sup>.

El embajador mexicano retirado Antonio Pérez Manzano, define a la diplomacia como una disciplina íntimamente ligada a los intereses nacionales: "La diplomacia efectivamente despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales, sean pacíficos u hostiles"<sup>4</sup>. Esta definición no restringe la ejecución de la actividad diplomática al ámbito civil, no obstante que la política exterior como política de Estado, está dirigida por civiles.

De esta manera, es necesario concebir a la diplomacia como la primera línea de defensa de la Defensa Nacional, al también ser parte del "conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado para garantizar su integridad, independencia y soberanía, así como prevenir y eliminar los antagonismos que procedan del ámbito externo e interno y preservar la estabilidad y el desarrollo nacional"<sup>5, 6</sup>.

La defensa nacional es clave ante los retos de seguridad que enfrenta la segunda década del siglo XXI, como lo son: migraciones masivas, una nueva crisis nuclear entre Estados Unidos y Rusia, la expansión del terrorismo y del crimen organizado internacional, así como el incremento de las ciberamenazas, uso de armas biológicas y electromagnéticas, e incluso los riesgos propios de la inteligencia artificial, la cual han orillado a que la labor diplomática sea necesariamente respaldada por el poder militar.

3 PAJTINKA Erik. Military Diplomacy and Its Present Functions. *Security Dimensions. International and National Studies*, Eslovaquia (20):179-194. 2016.

4 PÉREZ Manzano, Antonio. *Diplomacia: fundamentos para su estudio y práctica*. Ciudad de México, Trillas. 2014. 224p.

5 MÉXICO. Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales. *Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional*. Loc. Cit.

6 MÉXICO. Secretaría de la Defensa Nacional. *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 2013, 71p.

El ejercicio diplomático militar tiene mayor aplicación en Estados cuya política militar es defensiva, e insiste en la autonomía soberana como Estado y la solución alternativa de controversias, es decir, que la diplomacia militar evita que sucedan escenarios de despliegue armamentista o de tropas para la defensa nacional; al ejercer el importante papel en el exterior que involucra abogar por la seguridad y defensa nacionales mediante medios pacíficos ante los riesgos y amenazas que provienen del contexto internacional.

Por lo anterior, la participación militar en la diplomacia es necesariamente complementaria con la diplomacia civil, sin estar subordinada a ella, es decir, la diplomacia militar, pensada como una expresión más del poder militar para fines de cumplimiento de las misiones orgánicas y constitucionales relacionadas con la defensa nacional, está subordinada al Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, quien es el Presidente de la República, con apego a lo dispuesto en el artículo 89 constitucional, en el cual, en su fracción sexta, se especifica que, dentro de sus facultades y obligaciones, se encuentra preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación<sup>7</sup>.

En esta línea de ideas, Michael E. Weaver demuestra que es necesario que los militares logren representar al país y asegurar su integridad y soberanía en el mismo frente que los diplomáticos civiles, abriendo paso de esta manera a permitir que las Fuerzas Armadas puedan ser una expresión de la diplomacia destinada para atender cuestiones de seguridad y defensa:

Es irónico que una diplomacia efectiva requiera un fuerte apoyo militar. Del mismo modo, una acción militar efectiva requiere establecer bases diplomáticas. La retórica de “diplomacia primero, seguida de acción militar” es ya una falacia. La comprensión de la ejecución de la política exterior de un Estado se amplía al percibir una fuerza militar, y (es requerida) una diplomacia formal (civil y militar) no como entidades distintas, sino esencialmente ocupando posiciones en la misma orientación<sup>8</sup>.

De esta forma, es entendible que la participación militar en arenas diplomáticas a favor de la Defensa Nacional, se haga cada vez más indispensable, ante los retos del siglo XXI.

### ***Definición y ámbitos de aplicación de la diplomacia militar mexicana***

El comandante naval y diplomático militar polaco Göran Swistek define a la diplomacia militar como “la conjunción de fuerzas para cumplir con las diversas actividades emprendidas por un Ministerio de Defensa para disipar la hostilidad entre las naciones y crear y mantener la confianza, así como para ayudar en el desarrollo de Fuerzas Armadas democráticamente responsables, contribuyendo así de manera significativa a la prevención y resolución de conflictos”<sup>9</sup>.

Para el mismo autor, los ámbitos de aplicación de la diplomacia militar están enfocados a diversas actividades, tales como: establecer contactos bilaterales y

---

7 MÉXICO. Honorable Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada el 26 de marzo de 2019. Diario Oficial de la Federación. 2019. 302p. [Fecha de consulta: 13 de marzo de 2019]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.

8 WEAVER Michael. Loc. Cit.

9 SWISTEK, Goran. “The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy”, *Connections, The Quarterly Journal*, Alemania (11) 2:79-86, 2012.

multilaterales entre altos funcionarios militares y civiles de defensa, gestión de la defensa, y áreas técnicas militares y navales, designación de agregados de defensa, acuerdos bilaterales de cooperación en materia de defensa, actividades de capacitación para militares extranjeros y personal civil diplomático en asuntos de defensa, proporcionar conocimientos especializados y asesoramiento sobre cuestiones de control democrático de las Fuerzas Armadas, intercambios entre personal militar, y proporcionar apoyo militar y ayuda con material y equipo<sup>10</sup>.

Las aplicaciones de la diplomacia militar, según Swistek, son prácticas y funcionales y están más enfocadas a asuntos de defensa. En cambio, para el académico eslovaco Erik Pajtinko, los ámbitos de aplicación de la diplomacia militar se basan más en actividades propias de representación oficial y de inteligencia, y se basan en cinco aspectos elementales: la recopilación y análisis de información sobre las fuerzas armadas extranjeras y la situación de seguridad en el exterior; la promoción de la cooperación, comunicación y las relaciones recíprocas con fuerzas armadas amigas; la organización de visitas de trabajo de representantes de defensa; el apoyo de los contratos comerciales de equipo militar; y representación oficial en ceremonias oficiales y otros eventos en el extranjero<sup>11</sup>.

Los enfoques de Swistek y Pajtinko son complementarios, y conforman teóricamente las funciones de una diplomacia militar institucionalmente fuerte. En México, a pesar de la ausencia del término, la diplomacia militar se ha desarrollado desde hace años *de facto*, sin una debida definición de sus aplicaciones. Se desenvuelve de forma pragmática ante el incremento de las relaciones internacionales como actividades institucionales propias de la Secretaría de la Defensa Nacional con ministerios homólogos, así como en organizaciones internacionales de seguridad regional e internacional.

De esta forma, todos estos ámbitos de aplicación de la diplomacia militar mexicana están encaminados a conjuntar su esfuerzo en incorporar información estratégica para la defensa nacional del Estado mexicano, la cual puede ser definida como el conjunto de trabajos que se realizan en forma permanente, al máximo nivel, para obtener todos los datos útiles, con el fin de que el gobierno pueda ajustar, con bases sólidas y reales, la política general y su correspondiente estrategia para la consecución de los objetivos del Estado<sup>12</sup>.

De esta forma, en este artículo se propone definir a la diplomacia militar mexicana como el conjunto de actividades no relacionadas con el combate que llevan a cabo las Fuerzas Armadas Mexicanas como parte de sus relaciones internacionales como Secretarías de Estado, para fines de la seguridad y defensa nacionales, así como para la cooperación en materia de seguridad regional, hemisférica e internacional, y para promover los objetivos nacionales y los intereses geopolíticos de México.

El término de diplomacia militar mexicana es de reciente mención, puesto que, en abril de 2017, durante el 3er. Encuentro de Graduados del Colegio de Defensa Nacional en el Campo Militar 1-B en la Ciudad de México, el general Salvador Cienfuegos Zepeda, entonces titular de la Secretaría de la Defensa

10 Ibid.

11 PAJTINKA Erik. Loc. Cit.

12 DE HAAS MATAMOROS, María Araceli. *Glosario de Términos de Inteligencia Estratégica*, Huixquilucan, Universidad Anáhuac México, 2017. 73p. [Fecha de consulta: 3 de abril de 2019.] Disponible en: <http://pegaso.anahuac.mx/accesoabierto/publicaciones.php?Accion=Informacion&Tab=Recientes&Pub=121>.

Nacional en el sexenio 2012-2018, expuso las acciones de las Fuerzas Armadas en el exterior como un ámbito que presentó como diplomacia militar mexicana, y expuso que se han llevado a cabo desde tiempo atrás, pero no se habían identificado y denominado como tal. Sus comentarios conformaron un primer esbozo de la diplomacia militar mexicana, que buscaba una mayor proyección de la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos diplomáticos propios de su ámbito, a favor no solo de la seguridad nacional, sino también de la seguridad hemisférica e internacional.

Por ello, se puede señalar que el principal ámbito de aplicación de la diplomacia militar mexicana es la cooperación militar bilateral o multilateral en materia de seguridad, al ser México un socio hemisférico y global comprometido con la paz y seguridad mundiales, especialmente ante la ratificación de los tratados de promoción y defensa de los derechos humanos ante las Naciones Unidas en el año de 2011. A partir de esa fecha, se planteó incorporar gradualmente a tropas mexicanas en operaciones de mantenimiento para la paz, acto que ha evolucionado hasta la fecha, con el despliegue de observadores militares mexicanos de ambos sexos en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO) y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para Líbano (UNIFIL).

De esta manera, la participación de México en operaciones de mantenimiento para la paz es una expresión *de facto* de la diplomacia militar mexicana para contribuir a la lucha por la paz y seguridad internacionales desde el 2015, con el despliegue de doce elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Dentro de las labores en estas operaciones, el personal militar ha reforzado su respeto y promoción a los Derechos Humanos, al estar en contacto con la protección de civiles, ofrecer seguridad en zonas de conflicto, vigilar las fronteras, prestar ayuda humanitaria y promover acuerdos de paz en conflictos armados.

Para este efecto, se han sentado las bases de la diplomacia militar mexicana, pero debe generarse un impulso institucional para dicho ejercicio con el fin de desempeñarse como la expresión del poder militar mexicano que contribuye a reforzar los niveles de seguridad regional, hemisférica e internacional, a la par de garantizar la seguridad y defensa nacionales.

Por ello, se necesitará conformar el conocimiento pleno de gestión de la diplomacia militar mexicana en asuntos de defensa nacional, cooperación militar, derecho internacional humanitario, geopolítica, organización y planeamiento para ejercicios multinacionales y de actividades bilaterales y multilaterales de entrenamiento conjunto. Todo ello será aplicado para mitigar los riesgos y amenazas globales y continentales, así como control y no proliferación de armas, y las amenazas no tradicionales.

Es así que la Diplomacia Militar en México es y será el eje en el que se conformará y desarrollará de forma integral la planificación, entrenamiento y operaciones combinadas con países amigos a favor de la seguridad internacional y hemisférica, así como de los ejercicios multinacionales en los que participa México en el marco de la cooperación internacional, y es el puente de entendimiento de la relación entre ministerios y secretarías de seguridad y defensa en el contexto internacional.

### **Marco de acción de la Diplomacia Militar en México al 2019**

En una primera instancia, se cuenta con el artículo 89 fracción X de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el que residen los principios de política exterior, dentro de los que se encuentran principios normativos como la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, así como la lucha por la paz y la seguridad internacionales<sup>13</sup>.

En dicho artículo están dispuestos los principios de la política exterior, de los cuales la diplomacia militar mexicana habría de fundamentarse jurídicamente en el cumplimiento del último de éstos: la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Ante este aspecto, cabe recalcar que la diplomacia militar mexicana es una actividad institucional propia de las relaciones internacionales de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina Armada de México como secretarías de Estado, y que esta acción no forma parte de la política exterior, sino exclusivamente de su ámbito de relaciones internacionales. Esta afirmación debe de tenerse presente en la conducción de las actividades que se realicen en el extranjero, puesto que la diplomacia militar mexicana no es parte de la política exterior, y solo se realiza con fines de seguridad y defensa. No obstante, la diplomacia militar mexicana ha sido para el Titular del Poder Ejecutivo Federal un medio *de facto* para cumplir con el último principio de la política exterior: la lucha por la paz y seguridad internacionales, al igual que lo hace la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En una segunda instancia, la cada vez más importante actividad de las Fuerzas Armadas en la diplomacia militar tuvo sustento por primera vez en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en cuya Meta Nacional "México en Paz" se mencionó la encomienda de la aplicación del poder militar en la defensa exterior, aspecto fundamental que ha abierto nuevos caminos de participación en el extranjero, conformando las actividades de la diplomacia militar mexicana.

En este plan sexenal, se encontró la Estrategia 1.2.2. Preservar la paz, la independencia y la soberanía de la Nación, con la línea de acción "Impulsar y participar en mecanismos o iniciativas de Seguridad Nacional e Internacional en los principales foros regionales y globales, para contribuir a garantizar la paz y la seguridad en México". Esta es una tarea propia de la Diplomacia civil como de la Militar, dentro del documento gubernamental rector dentro del presente sexenio, y cabe esperarse que, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, próximo a emitirse, se contemple una línea de acción que nombre a la diplomacia militar mexicana como una acción propia de la seguridad y defensa nacionales.

En una tercera instancia, en el *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*, hubo la motivación de elevar la participación en el exterior de la Secretaría de la Defensa Nacional en plataformas internacionales, así como para fortalecer de forma colateral la imagen de México:

La Secretaría de la Defensa Nacional busca coadyuvar en fortalecer la presencia e imagen de México en la comunidad internacional, a través de la representación que tiene esta Dependencia en el exterior; a través del incremento de las agregadurías militares en el extranjero. Con este propósito se consolidarán los lazos de amistad con Fuerzas Armadas de otros países, por medio del intercambio académico, adiestramiento militar, participación en mecanismos y foros regionales, y visitas recíprocas<sup>14</sup>.

13 MÉXICO. Honorable Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Loc. Cit.

14 MÉXICO. Secretaría de la Defensa Nacional. *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. Loc. Cit.

Asimismo, en el mencionado Programa Sectorial, se encuentra la Estrategia 1.1. Fortalecer las operaciones, el despliegue militar y la vigilancia del espacio aéreo nacional, de la que derivó la línea de acción 1.1.3. Fortalecer la coordinación y cooperación con los organismos Nacionales e Internacionales de seguridad, para prevenir y neutralizar acciones violentas.

De forma agregada, la “Estrategia 1.7. Fortalecer los mecanismos de coordinación bilateral y multilateral con fuerzas armadas de otras naciones con representaciones diplomáticas del Estado mexicano”, también formó un marco de acción para la diplomacia militar mexicana.

De forma análoga, en el *Programa Sectorial de Marina 2013-2018*, se abordaron líneas de acción comprometidas con el ámbito de la cooperación internacional que involucran el quehacer de la diplomacia militar mexicana, tal como lo menciona la 1.1.3 “Promover la participación en mecanismos e iniciativas nacionales, regionales e internacionales que contribuyan a la paz y seguridad” en la Estrategia 1.1., así como en otras estrategias en las que se promueve participar con diversos organismos internacionales para intercambio y cooperación<sup>15</sup>.

En los primeros meses del sexenio 2018-2024, se han generado nuevos puentes de entendimiento entre las Fuerzas Armadas Mexicanas y las plataformas de organizaciones internacionales que trabajan por la paz y seguridad internacionales. Tal es el caso de la visita de los Altos Mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México a la Primera Reunión Ministerial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) organizada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 29 de marzo de 2019.

En esta organización internacional, el general Luis Crescencio Sandoval González, actual titular de la Secretaría de la Defensa Nacional desde el 1 de diciembre de 2019, anunció que México seguirá colaborando con las misiones de paz de las Naciones Unidas, y que se refrenda el compromiso de las Fuerzas Armadas Mexicanas en aportar al compromiso de la seguridad internacional. Para ello, se habrán de ampliar las instalaciones del Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de México (CECOPAM), para ampliar su matrícula de personal militar mexicano y latinoamericano para recibir cursos de la misma Organización de las Naciones Unidas, y con ello conformar contingentes especializados y entrenados para ser desplegados en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, además de que se fomentará mayor participación de personal militar femenino como observadores militares en las misiones encomendadas<sup>16,17</sup>.

De manera análoga, México ha compartido su experiencia con otros países en asuntos relacionados con la atención a la población por los factores adversos de origen natural como terremotos, huracanes y otras adversidades, como riesgos desprovistos del Poder Nacional. En este sentido, la diplomacia militar mexicana debe ser considerada también como un medio para poder lograr que las capacidades de ejércitos hermanos se fortalezcan en materia de la atención a su población ante los antagonismos de la naturaleza, mediante los acuerdos interministeriales de capacitación en materia de seguridad internacional, hemisférica, y nacional, así como los intercambios académicos de personal militar en planteles de educación

---

15 MÉXICO. Secretaría de Marina. *Programa Sectorial de Marina 2013-2018*, Secretaría de Marina, 2013, 111p.

16 Redacción. México refrenda colaboración en misiones de paz de la ONU. *El Universal*, México, 29 de marzo de 2019. [en línea]. [Fecha de consulta: 3 de abril de 2019]. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-refrenda-colaboracion-en-misiones-de-paz-de-la-onu>>

17 s.a. Revista *Armas* 78 (505):128p. México, 2019.

militar. Esta acción fortalece la cooperación multilateral en materia de seguridad y defensa para emplear las Fuerzas Armadas para promover la paz y seguridad internacionales.

Las acciones mencionadas deben tener continuidad y ser revitalizadas en el sexenio 2018-2024, ante el compromiso que involucra la seguridad y defensa nacional en arenas diplomáticas. Esta visión habría de tomar en cuenta mayor participación de la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina en el extranjero, con el fin de neutralizar los antagonismos a la seguridad y defensa nacionales.

Ante ello, la diplomacia militar mexicana requerirá fortalecer sus bases doctrinales, dado que ha tenido aplicaciones empíricas que requieren de una doctrina propia basada en la instrucción de la defensa nacional, la seguridad nacional, hemisférica e internacional. Asimismo, se deberá invertir en la profesionalización del personal castrense en asuntos diplomáticos y geopolíticos relacionados con la defensa hemisférica, con el fin de sustentar este tipo de actividades en el exterior.

### ***Ámbitos aplicados de la diplomacia militar mexicana***

Ante la multidimensionalidad de los retos de la seguridad en el siglo XXI, la diplomacia militar mexicana puede aplicarse en diversos campos de acción, plataformas de cooperación internacional y organizaciones internacionales.

Entre las principales aplicaciones se puede considerar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como una de los campos de acción por la paz y la seguridad internacional que las Naciones Unidas han integrado desde hace más de 70 años, en la que participa personal castrense.

De igual forma, la Diplomacia Militar involucra la atención de los asuntos de seguridad y defensa hemisféricos, como sucede con las entidades creadas por la Organización de Estados Americanos (OEA), como lo es la Junta Interamericana de Defensa (JID), la cual opera desde 1942. En ella, la participación diplomática militar de los Estados parte es clave para confluir en asesoramiento colegiado a la Organización, sobre los temas relacionados con la seguridad y defensa del continente americano. México participa activamente en la Junta Interamericana de Defensa y ejerce labores de asesoramiento técnico para mantener incólume los principios de la Carta de la Organización.

A partir de la JID surgió la creación del Colegio Interamericano de Defensa, destinado para la capacitación y formación de personal militar de todos los países americanos que son parte de la Organización, con el fin de robustecer la respuesta colectiva y solidaria ante los antagonismos comunes en la seguridad regional y hemisférica. Dicho plantel ha recibido muchos elementos castrenses de México como parte de los programas de intercambio académico.

En este sentido, la Diplomacia Militar también es el medio de entendimiento multilateral y de capacitación con otros países para lograr que el continente sea más seguro, y para ello, es requerido continuar con el intercambio entre ejércitos en cuestiones académicas, logísticas, operativas, con el fin de combatir los antagonismos comunes que aquejan al continente americano.

Con respecto a este punto, es primordial considerar la gran importancia de la cooperación trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá, que coadyuva a tener un bloque regional más seguro. Para este fin, se han creado grupos de trabajo bilateral y trilaterales de defensa, así como mesas de discusión de cooperación

militar para el desarrollo de capacidades operativas para la defensa, en la que la Diplomacia Militar juega un papel sumamente importante para contrarrestar redes de amenazas compartidas en un entorno regional interdependiente. La diplomacia militar mexicana debe pensarse también como un recurso del poder militar mexicano para potenciar la seguridad regional en la región que conforman México, los Estados Unidos de América y Canadá.

En razón de lo anterior, la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Junta Interamericana de Defensa es esencial para los asuntos de seguridad del continente; plataforma que tiene como propósito prestar servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo en temas relacionados con asuntos militares y de defensa a la Organización de Estados Americanos y a sus Estados miembros, contribuyendo al cumplimiento de la organización de acuerdo a sus estatutos vigentes del 15 de marzo del 2006. México, como Estado miembro de esta importante Organización Internacional, está involucrado en asuntos de cooperación internacional, al ser factor relevante para la toma de decisiones compartida para mitigar los riesgos y amenazas de seguridad propios del siglo XXI.

En línea con lo anterior, la diplomacia militar mexicana ha tenido una aplicación práctica en el acercamiento con diplomáticos estadounidenses y canadienses, con fines de diálogo en materia de cooperación de defensa, velar por la seguridad hemisférica, o bien, capacitación para las Fuerzas Armadas en rubros diversos. Ejemplo reciente de ello fue la reunión bilateral de los Altos Mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina Armada de México con la delegación de Canadá en las Naciones Unidas el 29 de marzo del presente año, en la que se habló de una próxima colaboración con dicho país para fortalecer las misiones de la recién creada Guardia Nacional en México, con el *expertise* canadiense en la materia, como la que reside en la Real Policía Montada de Canadá<sup>18</sup>.

En el mismo orden de ideas, la diplomacia militar mexicana encuentra otra aplicación en la atención de la agenda multilateral con ministerios homólogos. Ejemplo clave de la aplicación de diplomacia militar mexicana en este ámbito es la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA), el evento es el más importante en el que se reúnen los ministros de Defensa del continente. Tiene como objetivo el fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa y seguridad hemisférica, promoviendo el debate, análisis e intercambio de experiencias en la materia. Fue creada en 1995 como un foro de debate para los países del hemisferio con el propósito de aumentar la colaboración en las áreas de defensa y seguridad.

En ella, los ministros de Defensa de varios países se reúnen y discuten medidas de fortalecimiento de la confianza y de la seguridad hemisférica, así como de operaciones de mantenimiento de paz, relaciones civiles-militares, crimen organizado transnacional y terrorismo. El 16 de noviembre de 2016 México recibió la Secretaría Pro Tempore en la XIII conferencia<sup>19</sup> y, en 2018, la Ciudad de México fue sede de esta Conferencia en la ciudad de Cancún en donde la diplomacia militar mexicana -integrada por miembros de las tres Fuerzas Armadas- participó en distintos grupos de trabajo, entre los que se encontraron: desarrollar Mecanismos

---

18 Redacción. México refrenda colaboración en misiones de paz de la ONU. Loc. Cit.

19 s.a. *Revista Armas*, 76 (493):101p. México, 2017.

de Cooperación y Coordinación en los temas de Búsqueda y Rescate, evolución del papel de las Fuerzas Armadas en materia de Defensa y Seguridad, política de Cooperación de Defensa y Seguridad Hemisférica, asistencia humanitaria de emergencia, rol de las Fuerzas de Seguridad y Defensa respecto a la protección ambiental y Resiliencia Climática, y la incorporación progresiva de la Perspectiva de Género como Eje Transversal de Políticas de Defensa.

Otro ejemplo ha sido el Foro de Seguridad Internacional Halifax, el cual funciona como una red de ministros de Defensa, funcionarios de seguridad internacional civil y militar, así como expertos académicos, autores y empresarios internacionales, con sede en Washington, Estados Unidos de América. La participación diplomática militar de México en el Foro Halifax es importante en cada cumbre de seguridad anual en el que concurren más de 70 países.

En materia de capacitación, la diplomacia militar mexicana ejerce otra aplicación esencial en el planeamiento, organización y participación en ejercicios multinacionales como Amalgam Eagle, Fuerzas Amigas, NAMSI, Fuerzas Comandos, RIMPAC, PANAMAX, y UNITAS. De igual forma, UNITAS AMPHIB involucra cuerpos de marina y de infantería naval de naciones asociadas en el desarrollo de un ejercicio anfibia en apoyo a las operaciones de apoyo a la paz, asistencia humanitaria extranjera y de auxilio en casos de desastre, así como de operaciones contra el crimen organizado transnacional. México ha participado en este ejercicio multinacional con infantes de Marina de la Secretaría de Marina Armada de México y tropas de infantería de la Secretaría de la Defensa Nacional.

De forma homóloga, un ejemplo propio de la Secretaría de Marina Armada de México con respecto a las acciones de la diplomacia militar mexicana, es el Plan Marina, el cual ha tenido una intensa actividad en el extranjero en asistencia a países en la región que han sido impactados por desastres naturales, y que ha participado en operaciones de ayuda humanitaria desde 2005 en Indonesia, Estados Unidos, Nicaragua, Perú, Belice, Cuba y Haití, Guatemala y Ecuador ante el impacto de tifones, sismos, deslaves, incendios y huracanes<sup>20</sup>.

Otro ejemplo de la aplicación de la diplomacia militar mexicana han sido las reuniones en ámbitos aplicados del Derecho Internacional Humanitario, que sirven para implementar acciones de cooperación internacional a las naciones que requieran de asistencia humanitaria. Ejemplo de ello es el Grupo Regional Panamericano del Comité Internacional de Medicina Militar (ICMM, por sus siglas e inglés), nacido en 1921, el cual es un organismo perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, que tiene como objetivo mantener lazos de colaboración entre los servicios médicos de las Fuerzas Armadas de los países miembro y fungir como un foro internacional sobre temas de salud, enfermedades emergentes y reemergentes, apoyo a la población civil y medicina táctica. México presidió por primera vez en el 8vo. Congreso reunido del 7 al 9 de noviembre de 2016. Actualmente es presidido por un médico naval mexicano egresado de la Escuela Médico Naval, cuya presidencia dura dos años<sup>21</sup>.

Otras aplicaciones de la diplomacia militar mexicana fuera de la atención de visitas de ministros de defensa de países amigos, son los viajes del Alto Mando a países amigos para atender una agenda compartida de defensa regional o hemisférica. Para refuerzo de esta aplicación, será requerido que se capaciten a

---

20 Ibid.

21 Ibid.

mayor número de oficiales mexicanos Diplomados de Estado Mayor para asesorar al Mando en los viajes, y elaboren minutas, asesorías e investigaciones para el seguimiento de los asuntos de la agenda y otras encomiendas relacionadas con la diplomacia militar mexicana, y que, de forma agregada, sean políglotas, manejando al menos tres de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, para fungir como traductores designados. Eventualmente, estos oficiales —de las armas del Ejército o de la Fuerza Aérea—, podrían convertirse eventualmente en Agregados Militares de Defensa en su ruta profesional.

## CONCLUSIONES

En resumen, en el presente artículo se identificó que es necesario que se reconozcan los ámbitos de aplicación de la diplomacia militar mexicana, al ser la primera línea de defensa de la Defensa Nacional y una actividad abocada a conseguir y defender el interés nacional, y la paz y seguridad internacionales.

De esta forma, la multidimensionalidad de la seguridad ha abierto nuevas puertas de acción a las actividades militares en México, quienes asumen la encomienda de la diplomacia militar mexicana como uno de los principales frentes de la defensa nacional. Por ello, la participación civil y militar en la diplomacia mexicana es complementaria cuando corresponde a asuntos de defensa nacional y de cooperación militar bilateral o multilateral en materia de seguridad, sin invadir el ámbito de la política exterior, al ser México un actor comprometido con la paz y seguridad mundiales.

Asimismo, se definió a la diplomacia militar mexicana como el conjunto de actividades no relacionadas con el combate que llevan a cabo las Fuerzas Armadas Mexicanas como parte de sus relaciones internacionales como Secretarías de Estado, para fines de la seguridad y defensa nacionales, así como para la cooperación en materia de seguridad regional, hemisférica e internacional, y para promover los objetivos nacionales y los intereses geopolíticos de México.

Se observó que, tanto desde una perspectiva global, la diplomacia militar es un elemento importante de la estrategia de seguridad nacional y que países con un poder nacional fuerte invierten en sus acciones de Diplomacia Militar como una expresión del *poder suave* y como medio de relaciones públicas con intereses geopolíticos.

En particular para México, la importancia de la Diplomacia Militar reside en ser la base que sostiene las relaciones bilaterales con otros países debido a la atención permanente a las agendas compartidas en materia de seguridad y defensa, por lo que deben ser consideradas como el garante esencial de las relaciones bilaterales que tiene México con otros países, y que logra que no cambien de curso, aunque haya desavenencias en el ámbito político de las naciones.

En línea con lo anterior, se requiere que el sexenio 2018-2024 considere apoyar los esfuerzos de las Fuerzas Armadas en la materia ante las amenazas a la seguridad nacional que provienen del contexto internacional, al ser el principal actor encargado de la Defensa Nacional. De igual forma, sería propio que tuviera mención en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, con el fin de ser reconocido como un campo de acción para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Ante este panorama se espera que, en años por venir, México extienda el panorama de participación de su Diplomacia Militar en asuntos de defensa, cooperación militar, ayuda humanitaria, organización y planeamiento para ejercicios multinacionales, así como de actividades bilaterales y multilaterales de entrenamiento conjunto, con el fin de mitigar los riesgos y amenazas hemisféricos y globales, y de esta forma contribuir a la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Para ello, es razonable insistir en la preparación y capacitación sobre seguridad internacional, hemisférica y nacional en los agregados militares mexicanos, así como en el personal de Estado Mayor que asesora a la Secretaría de la Defensa Nacional en asuntos de Diplomacia Militar.

### **Recomendaciones**

Ante la gran importancia que tiene la diplomacia militar mexicana a favor de la seguridad y defensa nacional ante los retos de seguridad en el siglo XXI, se proponen seis recomendaciones para potenciar este nuevo nicho de operación para las Fuerzas Armadas: a) la creación del “Manual de Diplomacia Militar Mexicana”, b) la creación del Curso “Diplomacia Militar Mexicana”, c) la elaboración de un informe de labores de la diplomacia militar mexicana presentado ante el Ejecutivo Federal, d) considerar a mediano plazo la inauguración del servicio de Diplomático Militar, e) incrementar el número actual de plazas de agregados de defensa en las organizaciones internacionales abocadas a la seguridad regional e internacional, y f) establecer una agenda diplomática militar de actividades de las Fuerzas Armadas Mexicanas con las principales organizaciones internacionales de seguridad internacional, hemisférica y regional.

Ante este gran reto planteado, se proponen en el presente artículo las siguientes recomendaciones:

- a) La creación del “Manual de Diplomacia Militar Mexicana” por la Subjefatura de Doctrina de la Secretaría de la Defensa Nacional, ayudará a conformar las bases doctrinales que respalden la capacitación de los efectivos militares para ejercer labores de diplomacia militar. Dicho manual contribuirá a generar unidad de doctrina en asuntos de diplomacia, así como en seguridad y defensa nacionales, para mejor distinción de sus aplicaciones en el personal involucrado en la diplomacia militar mexicana.
- b) La creación del Curso “Diplomacia Militar Mexicana” en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA) destinado a la capacitación y profesionalización de los cuadros castrenses que fungirán como agregados de defensa, así como los que serán participantes en actividades en órganos de Organizaciones Internacionales abocadas a la seguridad internacional, regional o hemisférica.

El programa de estudios de dicho curso debe de contener las temáticas propias para el estudio de las relaciones internacionales, así como su historia, conceptualización y teorías, y la explicación de los actores que intervienen en el sistema internacional; los convenios de Viena sobre relaciones diplomáticas y los tratados de paz y de respeto a los Derechos Humanos suscritos por México; las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas como secretarías de Estado; historia de la política exterior mexicana; marco jurídico de la diplomacia militar mexicana; nociones de análisis geopolítico y geoestratégico del entorno regional y hemisférico; derecho internacional

humanitario, principios de seguridad internacional, hemisférica, regional y nacional; historia y actualidad de las Operaciones de Mantenimiento de Paz; medios alternativos de solución de controversias; negociación y protocolo diplomático; control y no proliferación de armas nucleares; convenios y tratados multilaterales en defensa, cooperación internacional para el desarrollo; relaciones civiles-militares; e idiomas oficiales de las Naciones Unidas, entre otras.

Dentro de las temáticas anteriores, es esencial el entrenamiento en asuntos de negociación diplomática para sustentar labores propias de la diplomacia militar mexicana. Para ello, es propio considerar talleres de negociación del Método Harvard, así como la inclusión de lecturas esenciales de disuasión y negociación para los futuros cuadros de diplomáticos militares mexicanos, como parte de su entrenamiento en solución alternativa de controversias.

- c) Asimismo, se recomienda someter a consideración de la Secretaría de la Defensa Nacional la elaboración de un informe de labores de la diplomacia militar mexicana presentado ante el Presidente de la República, que haga constar que las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas no invaden competencias de la política exterior, y que se efectúan con pleno conocimiento de la Cancillería, con apego a la legalidad, y de transparencia. Este informe también debe ser de conocimiento del Consejo de Seguridad Nacional.

En virtud de lo anterior, también se debe de incrementar la capacitación de funcionarios civiles de la Secretaría de Relaciones Exteriores en asuntos de seguridad y defensa nacional, hemisféricos e internacionales, para que, en un futuro a mediano plazo, pueda haber una colaboración civil-militar plena y armónica, con unidad de doctrina y de acción.

- d) Agregado a lo anterior, sería propio considerar a mediano plazo la inauguración del servicio de Diplomático Militar en la Secretaría de la Defensa Nacional, para que oficiales militares, profesionalizados, y egresados de las carreras de Relaciones Internacionales, puedan ejercer como diplomáticos militares o navales, asesores de agregados de defensa, y puedan desempeñar labores institucionales propias de la diplomacia militar mexicana.
- e) También se sugiere incrementar el número actual de plazas de agregados de defensa en las organizaciones internacionales abocadas a la seguridad regional e internacional, para conseguir el posicionamiento de México, sustentar intereses geopolíticos mexicanos y conseguir la prevención de las amenazas emergentes propios del siglo XXI que procedan del ámbito externo, para contribuir a la estabilidad y al desarrollo nacional.
- f) Finalmente, se sugiere establecer una agenda diplomática militar para cada administración, que establezca una prospectiva de cumplimiento de las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, con las principales organizaciones internacionales de seguridad hemisférica e internacional, la cual estaría sujeta a aprobación del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DE HAAS MATAMOROS, María Araceli. *Glosario de Términos de Inteligencia Estratégica*, Huixquilucan, Universidad Anáhuac México, 2017. 73p. [Fecha de consulta: 3 de abril de 2019.] Disponible en: <<http://pegaso.anahuac.mx/accesoabierto/publicaciones.php?Accion=Informacion&Tab=Recientes&Pub=121>>
- MÉXICO. Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales. *Glosario de Términos Unificados de Seguridad Nacional*. Ciudad de México, Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales. 2018. 23p.
- MÉXICO. Honorable Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada el 26 de marzo de 2019. Diario Oficial de la Federación. 2019. 302p. [Fecha de consulta: 13 de marzo de 2019]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>
- MÉXICO. Secretaría de la Defensa Nacional. *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 2013, 71p.
- MÉXICO. Secretaría de Marina. *Programa Sectorial de Marina 2013-2018*, Secretaría de Marina, 2013, 111p.
- PAJTINKA Erik. Military Diplomacy and Its Present Functions. *Security Dimensions. International and National Studies*, Eslovaquia (20):179-194. 2016.
- PÉREZ Manzano, Antonio. *Diplomacia: fundamentos para su estudio y práctica*. Ciudad de México, Trillas. 2014. 224p.
- Redacción. México refrenda colaboración en misiones de paz de la ONU, *El Universal*, México, 29 de marzo de 2019. [en línea]. [Fecha de consulta: 3 de abril de 2019]. Disponible en: <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-refrenda-colaboracion-en-misiones-de-paz-de-la-onu>>
- s.a. *Revista Armas* 78 (505):128p. México, 2019.
- s.a. *Revista Armas*, 76 (493):101p. México, 2017.
- SWISTEK, Goran. "The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy", *Connections, The Quarterly Journal*, Alemania (11) 2:79-86, 2012.
- WEAVER Michael. The Relationship between Diplomacy and Military Force: An Example from the Cuban Missile Crisis. *Diplomatic History*, Oxford University Press, (38):137-181. Enero, 2014.





# ENSAYOS



## A 75 AÑOS DE LA "OPERACIÓN OVERLORD" EL DESEMBARCO EN NORMANDÍA Y LA INVASIÓN AL NORTE DE EUROPA, 6 DE JUNIO DE 1944

JULIO E. SOTO SILVA

**"DOS TIPOS DE HOMBRES  
VAN A QUEDAR EN ESTA  
PLAYA, LOS MUERTOS Y  
LOS QUE VAN A MORIR".**

COL GEORGE TAYLOR,  
REGTO. INF 116. 29  
DIV. USA; PLAYA  
OMAHA. DÍA "D".

El pasado 6 de junio se cumplieron 75 años del Desembarco en Normandía, conocido también como el día "D", "El Desembarco de la Libertad", Operación Overlord", con grandes celebraciones principalmente en Europa y en lo que fue el escenario de esta monumental operación militar en el norte de Francia en la región de Normandía. Este gran evento bélico, que fue decisivo para el desarrollo de la II GM, marcó un hito en la historia mundial, así como en el desarrollo de las ciencias militares. En efecto, tanto la concepción política y estratégica, la conducción operativa y táctica sumado al gran apoyo logístico hicieron de esta epopeya un hecho que revolucionó a la Conducción Militar en todos sus niveles, estratégico, operativo y táctico, así como la demostración palpable del valor, audacia, liderazgo y sacrificio mostrado por soldados y comandantes de todos los niveles tanto aliados como alemanes. Esto nos lleva a la necesidad de estudiar constantemente hechos como el que hoy se presenta, para analizarlos críticamente y sacar experiencias que permitan reforzar nuestros conocimientos y a aquellos estudiosos de la historia militar incentivar su investigación sobre la particularidad de los sucesos que ocurrieron durante esta operación, en todos los aspectos relacionados con las operaciones militares así como el dirección política del esfuerzo bélico.

El Desembarco en Normandía, realizado el 6 de junio de 1944, puede considerarse una de las grandes epopeyas guerreras de la Historia Militar, tanto por los resultados estratégicos obtenidos como por todo el proceso de preparación, planificación y ejecución. Quizás, lo más importante fue el acertado uso de un concepto que marcó el futuro de las operaciones militares: **el accionar conjunto**, que impactará el desarrollo de nuevas concepciones de hacer la guerra, usando el poder combinado que entrega el empleo de medios terrestres, marítimos y aéreos bajo un mando único, esencia de lo que hoy conocemos como la "Conducción Conjunta".

El Ejército alemán tenía sus fuerzas comprometidas en varios frentes. Después de haber perdido África, su mayor esfuerzo defensivo se centraba en

---

• Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Encargado del Fondo Editorial, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). jsoto@anepe.cl ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4195-4914>

el corazón de Italia y en la resistencia del tremendo empuje del Ejército Rojo en Polonia. Por ello, ante la posibilidad de un asalto Aliado a Europa desde Inglaterra, Hitler ordenó la construcción del “Muro del Atlántico” provisto de casamatas para la artillería, bunkers y de toda clase de fortines y obstáculos en la playas, para impedir cualquier posible invasión en todo un frente desde España a Noruega.

Finalmente, ante la insistencia de Stalin -quien quería la apertura de un “segundo frente” en Europa para aliviar el esfuerzo de las fuerzas rusas- en la Conferencia de Quebec, se fijó la fecha para la invasión a Europa, la que se realizaría, de acuerdo a los estudios previos entre Calais y Cherburgo. Debería ocurrir en mayo de 1944, nombrándose al general norteamericano Dwight D. Eisenhower al mando de la operación como Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas Expedicionarias (SHAEF)[1]. Con ello se conformaba el escenario para esta operación cuyos factores principales que la condicionaron fueron:

**El Terreno:** Seleccionado el lugar para el desembarco, en el norte de Francia entre la península de Cotentin y el puerto de Calais, se definieron la playas para el asalto anfibio. Todas ellas de acceso fácil, salvo la playa designada como Omaha, con acantilados y fuertemente defendida. El terreno inmediatamente al interior de las playas estaba constituido por ciénagas y pantanos, en algunas zonas, especialmente en el Merderet (sector oeste), los alemanes se preocuparon de anegarlas para dificultar el avance de las fuerzas aliadas y evitar que fueran usadas como zonas de lanzamiento de paracaidistas y de aterrizaje de planeadores. Además, Rommel sembró las zonas aptas para aterrizaje con postes con explosivos, conocidos como “*los espárragos de Rommel*”. Además, toda esta zona de la campiña francesa conocida como el “*bocage*” por los grandes setos, arbustos y árboles que servían como cercos divisores de potreros y caminos constituiría, definitivamente, un obstáculo formidable para la movilidad, tiro y maniobra de las fuerzas.

**El Tiempo Atmosférico:** También jugó en contra. La decisión final se tomó pocas horas antes del 6 de junio cuando, finalmente, se abrió una ventana de buen tiempo dentro de la peor tormenta que había azotado a las islas británicas en muchos años.

**La Inteligencia y Contrainteligencia:** El otro elemento fundamental para el secreto de la operación fue Inteligencia. La capacidad aliada de descifrar los códigos alemanes les permitió conocer el despliegue de las fuerzas en el frente oeste. Por otra parte, los aliados realizaron una gigantesca operación de diversión, creando un ejército fantasma apuntando a Calais, o sea, a la parte más angosta del Canal, creando campamentos imaginarios y físicos con gran imaginación y medios de engaño, como tráfico de telecomunicaciones y modelos de caucho inflables de vehículos y tanques. Lo anterior mantuvo a los alemanes hasta el último momento indecisos sobre el real lugar del desembarco.

**Las Fuerzas:** Como en toda operación conjunta, se reunieron fuerzas de distintos componentes (aéreas, navales y terrestres) bajo un mando único conformándose las Fuerzas Aliadas Expedicionarias, concentrando el mando en el Cuartel General Supremo de la Fuerza Expedicionaria (SHAEF) con el Comandante en Jefe Supremo: General Dwight D. Eisenhower. En resumen, se contó con un total de 12 divisiones acorazadas, 23 divisiones de infantería, 8 brigadas acorazadas y 3 divisiones aerotransportadas.

Apoyadas por 188 escuadrones de caza, 42 escuadrones de bombarderos medianos, 7 escuadrones de cooperación, 56 escuadrones de transporte y 233

escuadrones de bombarderos pesados, y la Fuerza Naval, que contaba con cerca de 76 buques de guerra y una fuerza de transporte y apoyo de 5.000 barcos y 4.000 embarcaciones de desembarco de varios tipos. En total cerca de 3.500.000 efectivos.

El frente oeste alemán estaba defendido por el Grupo de Ejércitos del Oeste, al mando del General Mariscal de Campo Gerd von Rundsted. El Grupo de Ejércitos B estaba en el frente de Normandía, al mando del General Mariscal de Campo Erwin Rommel, con 12 cuerpos de ejército. Entre sus fuerzas destacaban 12 divisiones acorazadas Panzer, 5 batallones acorazados pesados, 23 divisiones de infantería, de las cuales 10 estaban asignadas al "Muro del Atlántico". La Luftwaffe tuvo una escasa sino nula participación en la operación.

Montado este complejo escenario, todo estaba listo para el inicio de la operación, solo mantenido en suspenso por el secreto y por el veleidoso tiempo atmosférico que, como se dijo, entregó una ventana de buen tiempo para el día seis de junio.

### **LAS OPERACIONES: EL DÍA "D"**

En la madrugada del 6 de junio de 1944, designado como día "D", se inició el desembarco de las primeras fuerzas; a la hora H menos 4, las divisiones aerotransportadas 82 y 101 estadounidenses tomarían Sainte-Mere-Eglise para aislar la Península de Cotentin y la 6ta. División Aerotransportada Británica tocaría tierra al este de Caen y se apoderaría de los puentes sobre el Orne, evitando que los alemanes hicieran llegar refuerzos. El desembarco anfibio se ejecutó entre el Norte del canal de Carentan y el río Orne, designando cinco playas de desembarco: Utah, Omaha, para las fuerzas estadounidenses y Gold, Juno y Sword, para las británicas, canadienses y otras fuerzas aliadas. Luego, se penetraría lo más rápido posible para tomar el puerto de Cherburgo, el nudo de carreteras de Caen y los aeródromos de la zona. Mientras los británicos y canadienses enfrentaban a los alemanes alrededor de Caen, el Ejército Norteamericano lanzaría un ataque hacia Cherburgo. El desembarco fue apoyado desde el mar y desde el aire en forma permanente que barrió con su artillería y bombardeos los fortines y casamatas cerca de las playas; mientras la aviación aislaba totalmente la zona impidiendo no solo la llegada de refuerzos, sino cualquier desplazamiento desde el interior.

Los progresos iniciales de la operación fueron auspiciosos, salvo la situación de las tropas aerotransportadas norteamericanas que tuvieron un gran número de bajas y dispersión; pese a las grandes bajas sufridas, la gran dispersión de los medios paracaidistas norteamericanos permitió que los alemanes no se dieran cuenta por dónde venía el esfuerzo principal aliado.

### **El Infierno en la Playa Omaha**

En contraste con las otras, la playa de Omaha se convirtió en una verdadera carnicería, por lo dificultoso del terreno y la efectividad de la Div. de Infantería 352, la mejor división de infantería alemana que defendía ese sector. Solo después de mediodía y con grandes bajas se consolidó la cabeza de playa en ese sector.

### **Las acciones hacia el interior**

Los contraataques alemanes no se hicieron esperar, pero el "bocage", junto a la dispersión de los medios acorazados alemanes, por decisión de Hitler, solo lograron éxitos parciales que no lograron detener el tremendo esfuerzo aliado, salvo en el sector de Caen, donde el avance de las fuerzas británicas fue detenido por casi un mes, con grandes bajas. Un fuerte bombardeo aéreo, que pulverizó

a las defensas alemanas y arrasó la ciudad de Caen, permitió que los británicos pudieran ocupar esa localidad recién el 11 de julio. La fiera resistencia de las fuerzas SS Panzer detuvo los esfuerzos aliados. La brecha en Saint-Lo solo se abrió después de un intenso bombardeo aéreo cuyos efectos, al igual que sobre Caen, fueron similares a los de un ataque nuclear. Finalmente, las fuerzas norteamericanas salieron del “*bocage*” y pudieron avanzar desde el oeste hacia el sector de Argentan – La Falaise, donde cercarían a las fuerzas alemanas, junto a los británicos, cerrando las tenazas el 21 de agosto de 1944 pero, inexplicablemente, dejaron el espacio suficiente para que las fuerzas alemanas restantes se retiraran hacia el este. Esto traería graves consecuencias en el avance hacia Bélgica y Holanda.

## A MANERA DE CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS

Si quisiéramos destacar algunos errores, por parte de ambas fuerzas, podríamos decir que la decisión de Hitler de dividir las fuerzas Panzer fue decisiva en su derrota. Rommel creía que el desembarco debía ser detenido en las playas, para lo cual los Panzer deberían estar próximos a ella. Por su parte Von Rundsted pensaba que las divisiones Panzer debían estar concentradas más en la profundidad para concurrir al frente una vez que se detectara el centro de gravedad de las fuerzas aliadas (aún pensaba que podían desembarcar en Calais). Así, Rommel solo contaba con pocas fuerzas Panzer, Von Rundsted con otras pocas. Hitler reservó las más importantes bajo su mando, más a la profundidad. Se dio, finalmente, lo que Rommel temía: “*Los Panzer que no estén en las playas no llegarán*”..... El general Sepp Dietrich, comandante de las fuerzas Panzer, no fue ni siquiera consultado al respecto por Hitler.

Por su parte, los aliados no fueron capaces de aprovechar la sorpresa y el ímpetu propios de una ofensiva y se frenaron por su afán de ocupar ciudades, que también fueron hábilmente utilizadas por los alemanes como centros de resistencia, logrando detener los esfuerzos mucho más allá de lo previsto por los aliados y causando grandes bajas.

Esta batalla se distinguió por la inmensa cantidad de ingenios que permitieron salvar los problemas propios de este tipo de operación conjunta. Tanques que flotaban, camiones transformados en lanchones de desembarco, tanques que tendían puentes o un camino para transitar sobre la arena, lanzallamas que abrían brechas en campos minados, e incluso en el “*bocage*”, muelles prefabricados “*Mulberry*” y el sistema “*Pluto*”(Pipe Under The Ocean) o sistema de tuberías de combustible bajo el agua que traía combustible directamente de Inglaterra a Cherburgo y de ahí hacia el interior de Francia, son quizás los más notables ejemplos del ingenio para resolver problemas en este tipo de operaciones.

Finalmente, ¿por qué los aliados fueron exitosos? Por la conformación de un “sistema de sistemas” que incluía mando único y conjunto, junto a un acertado liderazgo, el buen uso de la Inteligencia, medios de apoyo terrestres, aéreos y marítimos en cantidad y calidad, una logística nunca antes vista, ingenio y, lo más importante, hombres, que superando los temores, fatiga, incertidumbre y los horrores propios de la guerra, pudieron mantener el ímpetu necesario para lograr los objetivos previstos para la primera parte de la conquista de Europa. Ello permitió, pese a las diferencias de doctrina, idioma, especialidad y otros factores, conformar la fuerza conjunta y combinada que sería decisiva en la derrota de

las fuerzas alemanas y, de paso, sentar un modelo de conducción que hoy es el adoptado por casi todas las fuerzas armadas del mundo: *La Conducción Conjunta*, que bajo un mando único permite usar la capacidades centrales de cada institución (ejército, armada, fuerza aérea) y aprovechar su sinergia para lograr el éxito en cualquier empresa estratégica.

## **BIBLIOGRAFÍA**

COLLINS, Larry. Los secretos del Día D . Ed. Planeta Esp. 2005.

KEEGAN, John. Six Armies in Normandy, Penguin Books, USA, 1994.

## **ANEXOS**

1. ARENGA DE EISENHOWER A SUS TROPAS
2. INFORME DE LAS PRIMERAS OPERACIONES
3. MAPAS DE LA OPERACIÓN.

## ANEXO N° 1

### ARENGA DE EISENHOWER A SUS TROPAS

SUPREME HEADQUARTERS  
ALLIED EXPEDITIONARY FORCE



Soldiers, Sailors and Airmen of the Allied Expeditionary Force!

You are about to embark upon the Great Crusade, toward which we have striven these many months. The eyes of the world are upon you. The hopes and prayers of liberty-loving people everywhere march with you. In company with our brave Allies and brothers-in-arms on other Fronts, you will bring about the destruction of the German war machine, the elimination of Nazi tyranny over the oppressed peoples of Europe, and security for ourselves in a free world.

Your task will not be an easy one. Your enemy is well trained, well equipped and battle-hardened. He will fight savagely.

But this is the year 1944! Much has happened since the Nazi triumphs of 1940-41. The United Nations have inflicted upon the Germans great defeats, in open battle, man-to-man. Our air offensive has seriously reduced their strength in the air and their capacity to wage war on the ground. Our Home Fronts have given us an overwhelming superiority in weapons and munitions of war, and placed at our disposal great reserves of trained fighting men. The tide has turned! The free men of the world are marching together to Victory!

I have full confidence in your courage, devotion to duty and skill in battle. We will accept nothing less than full Victory!

Good Luck! And let us all beseech the blessing of Almighty God upon this great and noble undertaking.



*Dwight D. Eisenhower*

ANEXO N° 2

INFORME DE LAS PRIMERAS OPERACIONES

~~TOP SECRET~~      ~~TOP SECRET~~

**SHAEF**  
STAFF MESSAGE CONTROL  
**INCOMING MESSAGE**

EYES ONLY

SHAEF CP      SHAEF 83/06  
Filed 060800B June      TOR 060930B June

U R G E N T

FROM : SHAEF COMMAND POST, PERSONAL FROM GENERAL EISENHOWER  
TO : AGWAR-TO GENERAL MARSHALL FOR HIS **EYES ONLY**; SHAEF FOR INFORMATION  
REF NO : 90016, 6 June 1944

Local time is now 8 in the morning.

I have as yet no information concerning the actual landings nor of our progress through beach obstacles. Communique will not be issued until we have word that leading ground troops are actually ashore.

All preliminary reports are satisfactory. Airborne formations apparently landed in good order with losses out of approximately 1250 airplanes participating about 30. Preliminary bombings by air went off as scheduled. Navy reports sweeping some mines, but so far as is known channels are clear and operation proceeding as planned. In early morning hours reaction from shore batteries was sufficiently light that some of the naval spotting planes have returned awaiting call.

The weather yesterday which was original date selected was impossible all along the target coast. Today conditions are vastly improved both by sea and air and we have the prospect of at least reasonably favorable weather for the next several days.

Yesterday, I visited British troops about to embark and last night saw a great portion of a United States airborne division just prior to its takeoff. The enthusiasm, toughness and obvious fitness of every single man were high and the light of battle was in their eyes.

I will keep you informed.

DISTRIBUTION:

1. SUPREME COMMANDER ✓
2. CHIEF OF STAFF
3. SGS
4. Gen. Strong (6-2)
5. Gen. Bull (6-3)

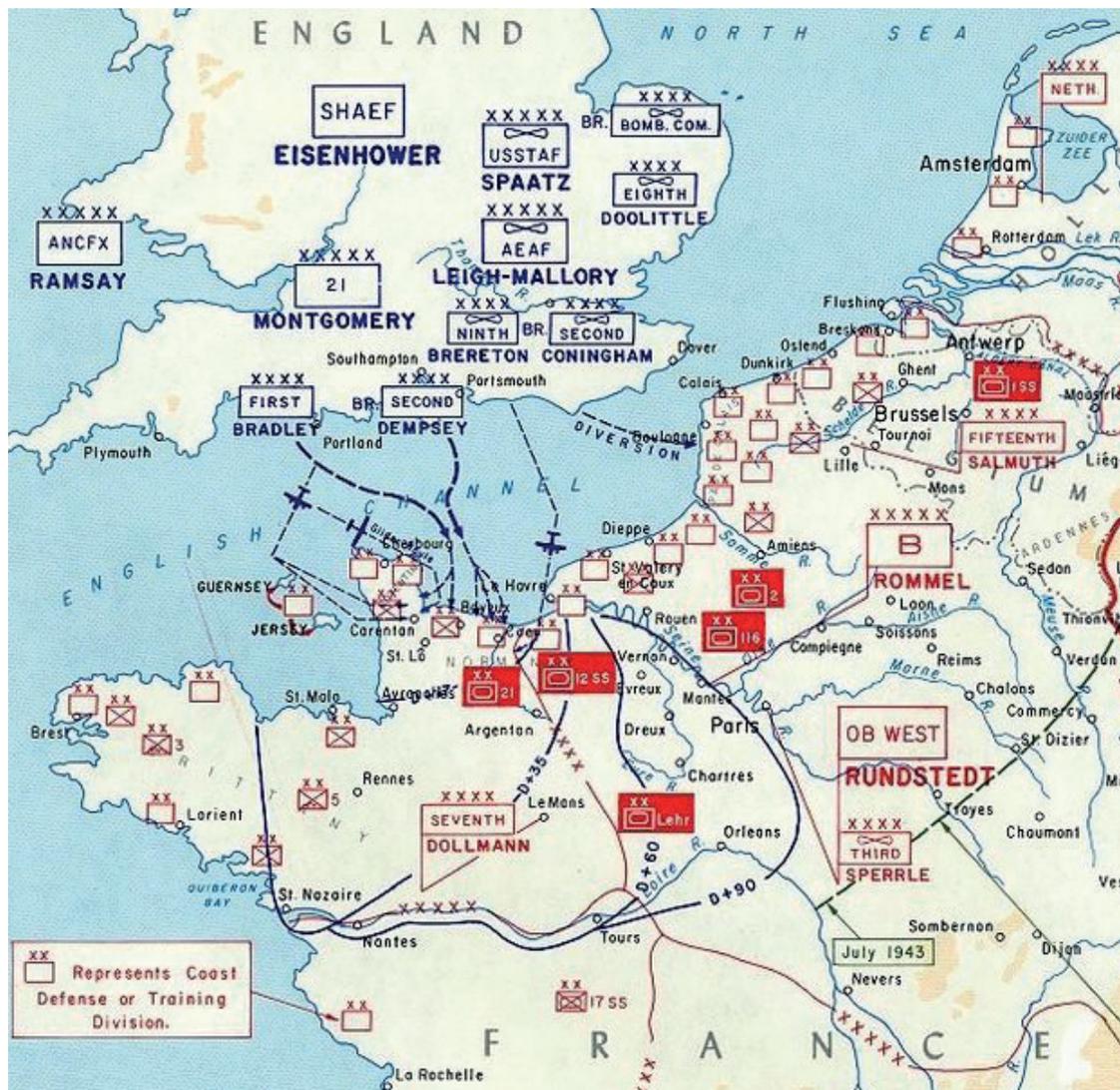
DECLASSIFIED  
DOD DIR. 5200.10, June 29, 1960  
NE by WGL date 6-29-67

~~TOP SECRET~~

COPY NO 1  
SUPREME COMMANDER  
466  
174

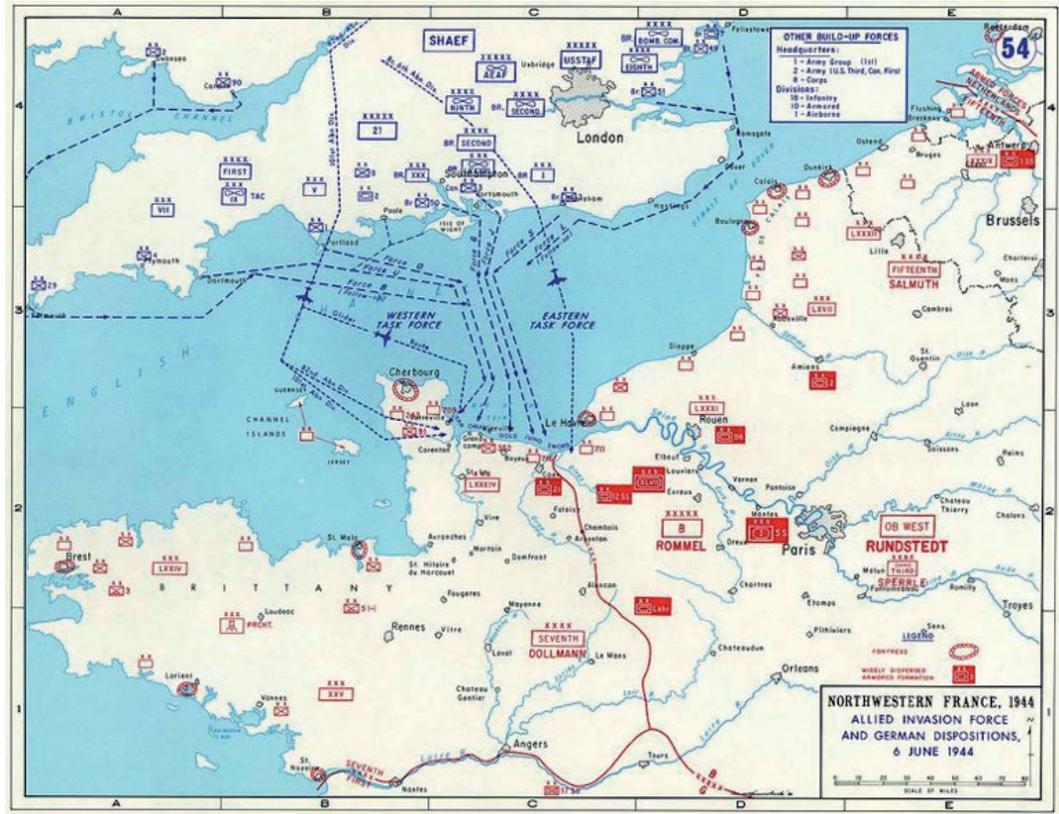
### ANEXO N° 3

#### MAPA DE LA OPERACIÓN (1)



### ANEXO N° 3

## MAPA DE LAS OPERACIÓN (2)





**A NUESTROS LECTORES Y  
COLABORADORES**



## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

### Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser ingresados a través de este portal, siguiendo los pasos que se señalan en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).
  - Idealmente, deben considerar en su currículum el ORCID.iD, para ello se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>
  - Además, en caso de haber realizado alguna entrevista, debe adjuntar una copia del Consentimiento Informado del entrevistado.
  - La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.
  - Los trabajos pueden venir en idioma español o inglés, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en ambos idiomas, además de portugués, no importando el idioma del cuerpo del trabajo.
  - No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.
  - La revista cuenta con el programa DOCODE que es un Software que automatiza la detección del plagio en textos digitales, asegurando la originalidad de sus contenidos.
  - La revista es publicada semestralmente, la primera publicación es en julio la segunda en diciembre de cada año, normalmente los trabajos se reciben hasta 60 días antes del cierre de cada edición, o sea a fin de mayo y a fines de agosto.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12.
  - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las

preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.

- Genéricamente, los escritos deberían considerar resumen, abstract, palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
- Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión, los autores deben respetar los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
- Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.

4. La Revista considera cuatro secciones: Artículos, Temas de Actualidad, Ensayos y Recensiones y Crónicas.

- **Artículos**

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos.

- **Temas de actualidad**

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

- **Ensayos**

El ensayo es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal. Comúnmente, las personas escriben ensayos para manifestar alguna opinión o idea, y sin tener que preocuparse de ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente, en lo general, debe considerar la siguiente estructura: **Introducción:** donde se presenta el tema y la forma en que será abordada por el autor; **Desarrollo:** Es el contenido principal, donde se presentan los argumentos del tema y **Conclusiones:** Una parte final para resumir lo que el ensayista quiso transmitir con su obra.

- **Crónicas y Recensiones**

En esta sección se incorporarán las crónicas y recensiones.

Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (En caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

### **Citas y referencias bibliográficas**

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS\\_ISO-\\_2011.pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf)

2. Adjuntar resumen (abstract) del tema en español, inglés y portugués, de una extensión máxima de 15 líneas. Además, 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.
3. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español, inglés y portugués y separadas por punto y coma (semicolon).
4. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
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, bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
2. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

### **Envío del manuscrito**

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, siguiendo las instrucciones que da el sistema “Open Journal System (OJS)”.

## GUIDELINES FOR THE ARTICLES APPLICATION

### Manuscript Submission

1. Articles submitted to be published in the Journal must meet the following requisites: be original, exclusives, unpublished, and exclusive, and must be uploaded through this website, following the steps indicated in <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlinesubmissions>
  - Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.
  - Besides the email address, you should add the ORCID iD, if you don't have it, you can visit <https://orcid.org/> to get one.
  - If during the writing of the article was necessary to interview someone there must be sent attached the Informed Consent form.
  - The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.
  - The works can come in Spanish or English, however abstracts in both languages should be considered, in addition to Portuguese, regardless of the language of the body of work.
  - Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.
  - The journal is supported with the DOCODE program, a software that automatically detects plagiarism in digital texts, ensuring the originality of its contents.
  - The journal is published twice a year, the first publication is in July the second in December of each year, normally the works are received up to 60 days before the closing of each edition, that is, the end of May and the end of August.
2. The concepts, approaches, and ideas exposed by the authors published in the journal, are their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
  - Original in letter size page, with an extension no longer than 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.
  - All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing questions, objectives, methodology and main findings, as well as

preliminary conclusions if is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.

- Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), keywords (separated by semicolon), introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
  - Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding of the readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from the Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.
  - All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
  - If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these materials must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.
4. The journal considers four sections: Articles, Present Issues and Trends, Essays, and Critiques and Chronicles.
- **Articles**  
This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.
  - **Present issues and trends**  
This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. This articles must follow the same guidelines as the ones described in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.  
Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.
  - **Essays**  
The essay is a literary genre that is characterized by allowing a particular subject to be developed in a free and personal way. Commonly, people write essays to express some opinion or idea, and without having to worry about sticking to a rigid drafting structure or documenting it exhaustively, in general, you should consider the following structure: **Introduction:** where the subject and the form are presented in what will be addressed by the author; **Analysis:** It is the main content, where the arguments of

the subject and **Conclusions** are presented: A final part to summarize what the essayist wanted to convey with his work.

- **Critiques and chronicles**

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must tackle the core of the book in a summary as well as assess the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider:

Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of the edition, number of pages, and a high-resolution image of the cover.

### **Bibliographic references and footnotes**

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published on the website [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-\\_2011-corregidas-para-subir-a-web.pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-_2011-corregidas-para-subir-a-web.pdf)
2. The article must have a summary or abstract in Spanish, English and Portuguese no longer than 15 lines. Immediately after that, the authors must include keywords (five, separated by semicolon) to facilitate the search of the articles on the Internet. For example: “The mission of the Armed Forces in the combat against jihadist terrorism”. Keywords: jihadist; terrorism; asymmetric conflicts”.
3. The key words, as well as the title of the article, must come in both **Spanish, English and Portuguese**, and should be separated by semicolon.
4. Due to the fact that the journal is “online”, and according to ISSN norms, when is used in other publications or refer to her, the sentence “Polit.estrateg.(En línea)”.
5. A short resume of the author or authors, must be included, indicating, workplace, country, e-mail address, academic degrees, phone number in order to ease the contact between the Editor and the authors. Although e-mail will be used mainly.

### **Manuscripts selection**

1. All manuscripts in this journal will be undergone rigorous peer review, based on initial editor screening and refereeing by three anonymous referees, of well-known academic experience in the area of the journal, both national and international, using double-blind refereeing) with scientific standards.
2. The reports are sent to the Editorial Board that decides whether to publish or not the manuscripts. The manuscripts that are not approved are mailed back to the authors.
3. Also, the Editorial Board can make minor observations to the authors in order that the manuscripts fulfill the editorial policy of the journal.

4. For further detail information please email to [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

### **Manuscript Submission**

Manuscripts must be submitted directly by their authors to the electronic platform <http://www.politicayestrategia.cl>, following the instructions given by the *Open Journal System (OJS)*.

## REGRAS PARA A APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

### Diretrizes para autores (as)

1. Os trabalhos que se apresentem para publicação na revista devem ser: originais, inéditos e exclusivos, devem ser ingressados através deste site, seguindo os passos listados no link <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se reforça que os autores devem incluir uma declaração específica que o artigo não foi enviado para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem submetido a difusão em outras mídias (páginas web, *e-book*, etc.).
  - Idealmente, o autor deve considerar o ORCID.iD em seu currículo, por isso, recomenda-se obtê-lo em <https://orcid.org/>.
  - Além disso, tendo sido feita alguma entrevista, deve anexar uma cópia da “Declaração de Consentimento” do entrevistado.
  - A revista não cobra nenhuma taxa pela revisão e publicação dos artigos. Por outro lado, os autores mantêm em todos os momentos os direitos sobre seus respectivos artigos.
  - Os documentos podem vir no idioma espanhol, inglês ou português, no entanto, os resumos devem ser considerados nos três idiomas, independentemente da língua do corpo de trabalho.
  - Artigos publicados, traduções de artigos publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.
  - A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.
  - A revista é publicada semestralmente, a primeira publicação em julho e a segunda publicação em dezembro de cada ano; geralmente, os trabalhos são recebidos até 60 dias antes do encerramento de cada edição, ou seja, até final dos meses de maio e agosto.
2. Os conceitos, pontos de vista e ideias apresentadas pelos autores dos artigos publicados serão da sua exclusiva responsabilidade e não representam necessariamente o pensamento da Academia.
3. A fim de alcançar maior eficiência e precisão na publicação dos artigos recebidos, é conveniente que seus autores considerem as seguintes diretrizes:
  - Original em tamanho carta, com extensão de no máximo 30 páginas, espaço simples, escrito em sistema Word, tamanho da fonte Arial nº 12.
  - Todos os trabalhos devem considerar na sua introdução o seguinte: especificar sua contextualização, apontar o problema de estudo, ou perguntas orientadoras, ou objetivos, metodologia e resultados principais (se é pesquisa) ou conclusões preliminares no caso de se tratar de outra tipologia, assim como sua abordagem. Deve ser clara, coerente e concisa.

- Genericamente, os escritos devem considerar resumo, abstract, palavras-chave (separadas por ponto e vírgula), introdução, desenvolvimento, conclusões, referências bibliográficas e anexos, se for o caso.
  - As fotografias, gráficos e/ou imagens dentro do texto só serão publicadas se sua inclusão permitir apoiar ou esclarecer a redação de texto para uma melhor compreensão dos leitores; se recomenda não usar imagens ou gráficos obtidos da Internet porque sua baixa resolução impede uma impressão adequada; os autores devem respeitar os direitos autorais (fontes) das tabelas e gráficos que venham a ser utilizados.
  - Todos os mapas devem ser publicáveis, isto é, sem restrições de direitos autorais, ou condições que exijam autorizações especiais da Diretoria de Limites e Fronteiras do Chile, órgão do Ministério das Relações Exteriores.
  - Sendo necessária a inclusão de alguns dos elementos acima mencionados, o autor deve enviar o material na forma física, a fim de obter uma boa resolução de impressão, indicando a origem, com o propósito de não violar a Lei de Propriedade Intelectual.
4. A revisão considera três seções: Artigos, Temas da Atualidade, Ensaios e Críticas e Crônicas.

- **Artigos**

Esta seção coleta trabalhos de pesquisa de acordo com duas categorias fundamentais. Por um lado, a categoria Ensaio, tanto no campo da filosofia política, da ciência política e das ciências sociais; e, por outro lado, o que é comumente entendido como Monografia científica, de acordo com os padrões universalmente reconhecidos.

- **Temas da atualidade**

Nesta seção serão incorporados todos os trabalhos que são apresentados e que abordam diretamente questões específicas, sempre no âmbito da segurança e defesa, tanto no nível nacional como internacional, que devem atender aos mesmos requisitos indicados na “produção de textos”; da mesma forma, eles também serão submetidos ao mesmo processo de seleção.

Como regra geral, nas conclusões dos trabalhos devem ser estabelecidas ou explicitadas as lições que podem ser aplicadas ao caso chileno ou ao nível regional, quando apropriado.

- **Ensaaios**

O ensaio é um gênero literário que se caracteriza por permitir desenvolver um assunto particular de maneira livre e pessoal. Comumente, as pessoas escrevem ensaios para expressar uma opinião ou ideia, sem a preocupação de seguir uma estrutura rígida de redação ou de embasamento documental mais extenso; em geral, se deve considerar a seguinte estrutura: **Introdução:** onde se apresenta o tema e a forma como ele será apresentado pelo autor; **Desenvolvimento:** é o

conteúdo principal, onde os argumentos do assunto são apresentados e **Conclusões:** uma parte final para resumir o que o ensaísta quis transmitir com seu trabalho.

- **Crônicas e Críticas**

Nesta seção, as crônicas e críticas serão incorporadas.

Entendemos por Crônicas uma obra que recolhe, sobre um tema comum, o conteúdo de vários livros de publicação recente. A Revisão Bibliográfica, por seu turno, corresponde a uma breve redação que explicita do conteúdo de um livro que foi publicado recentemente e trata de assuntos relacionados a “Relações Internacionais” e “Segurança e Defesa”, respectivamente.

Nesse trabalho se deve esclarecer o conteúdo essencial do livro, não apenas expor o conteúdo do mesmo, mas também fazer uma avaliação da qualidade do trabalho, de modo a orientar o leitor da melhor forma possível, o qual não deve exceder 3 páginas tamanho carta e deve também considerar a seguinte informação:

- Título do trabalho. (Caso o título esteja em algum outro idioma, sua tradução para o espanhol deve ser incluída).
- Autor ou autores.
- Editorial.
- Ano de edição.
- Lugar de edição.
- Quantidade de páginas.
- Imagem digitalizada da capa do livro, em alta resolução (imagens baixadas da Internet são excluídas devido a sua baixa resolução e impossibilidade de uma impressão adequada).

## **Citações e referências bibliográficas**

1. Para citações e referências deve ser usado o sistema ISO devendo ser considerada como uma referência o Manual de Instruções que está publicado no site da Academia [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS\\_ISO-2011.pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-2011.pdf)
2. Anexar resumo (abstract) do assunto, em espanhol, inglês e português, de uma extensão máxima de 15 linhas. Além disso, deve incluir palavras-chave (nos três idiomas) para facilitar que os artigos sejam localizados nos buscadores da Internet. Por exemplo: “A missão das Forças Armadas na luta contra o terrorismo jihadista”. Palavras-chave: Jihadismo, terrorismo, conflitos assimétricos.
3. As palavras-chave, da mesma forma que o título, devem vir em espanhol, português e inglês e separadas por ponto e vírgula.
4. Tendo em vista que a revista é on-line, e de acordo com as normas ISSN para este fim, quando a mesma for citada ou referenciada, deve-se colocar “Polít. estrateg. (On line)”.

5. Anexar um breve currículo, principalmente instituição de trabalho, país, endereço de contato (e-mail ou endereço para correspondência), títulos e graus acadêmicos, além de telefone para que os contatos entre o editor e os autores possam ser feitos.

### **Seleção de obras**

1. Cada artigo é submetido à revisão por um corpo de Conselheiros, tanto nacionais como estrangeiros, com experiência reconhecida em cada um dos temas abordados pela Revista, sob o conceito de “dupla revisão independente “. Seus respectivos relatórios são enviados ao Conselho Editorial, cujos membros decidem pela publicação ou não dos trabalhos. Os escritos que não sejam aprovados pela Diretoria da revista serão devolvidos aos seus autores, ficando a sua inteira disposição.
2. O Conselho também poderá fazer comentários para que os artigos sejam revisados para se ajustar à política editorial da Revista.
3. Outras informações podem ser obtidas enviando um e-mail para [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl).

### **Envio do material**

Os manuscritos devem ser ingressados diretamente por seus autores na plataforma eletrônica <http://www.politicayestrategia.cl>, seguindo as instruções dadas pelo sistema “*Open Journal System* (OJS).

## COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el *Best Practice Guidelines for Journal Editors* y el *International Standards for Editors and Authors* publicado por el *Committee on Publication Ethics* – COPE.

### De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos. No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado. En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista. La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

### Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial.

La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego».

Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes.

Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

### De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

## **De los revisores**

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa. Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.

## ETHICAL COMPROMISE

The journal is oriented by the ethical compromise of the scientific research, and follows the ethical standards stated in the *Best Practice Guidelines for Journal Editors* and the *International Standards for Editors and Authors* published by the *Committee on Publication Ethics* - COPE.

### The journal

The whole editorial process is fixed to ethical as well as scientific ethical principles.

Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

At the moment the manuscript is accepted by the competent members of the journal, the author or authors must fill a specific form where copyright conditions of the journal are set.

The journal does not charge for the publication of manuscripts, neither pays to the authors for them.

### The Editorial Board

The editorial board will look after the accomplishment of the editorial ethical principles, according to the Functioning Policy of the Board.

The opinion of the members of the editorial board does not have necessarily to agree with the opinions presented in the articles published, which are responsibility only of the authors.

The Editorial Board will analyze all the contributions, it may refuse one of them without evaluating it if it considers that the article does not follow the rules, is not aligned with the profile and level of the contents of the journal. Except in those cases, the decision to whether publish or not a manuscript, it will primarily be based on the opinion of the external peers, by using the double-blind system. The suggestions of the peers will be sent to the authors, to make the necessary modifications if it is pertinent. The author will be informed whether its work was accepted or rejected, within a time span of six months as a maximum, unless the modifications proposed need a longer revision time.

### The authors

The manuscripts should be original and never published. When sending a manuscript, the authors must include a statement stating the article has not been presented for publishing in another journal simultaneously or beforehand, and not be sent to other means such as web pages, electronic book or other for diffusion.

Data and original theories must be clearly distinguished from already published, and must be identified with proper footnotes from the original works as well as from others previously published.

Also, the sources of the figures, charts, data, pictures, as well as the ones

previously published must be properly cited and footnoted, and the needed permissions for its reproduction in any mean.

All the authors who sign the manuscripts should have participated in the making and revision of it, and agreed to its publication. At the same time, the criteria of scientific authoring will be respected without excluding anyone responsible of the manuscript. The journal declines any responsibility for possible conflicts derives from the authors of the manuscript published in it, due to failing in following the rules of the journal.

The authors are compelled to alert immediately to the Direction of the Journal of any mistake, in their manuscript, detected before or after its publication, and will provide the information the right correction to the mistakes. In the event that it happened after the publication, the journal will publish the amendments, corrections, and the apologies if it is necessary.

The authors accept to submit their works to an anonymous revision process by peers.

The articles may be retired at any time of the evaluation process by the authors if they disagree with the decisions or any other cause.

### **The reviewing panel**

The reviewing peers will check the article confidentially and the article will send to them without personalizing it, in other words, anonymously.

In case that any incompatibility or conflict of interest happens, the reviewing peers will not evaluate and will inform to the Secretary of the journal This is a must for the peers, due to the specificity of the journal is such that the number of specialists may not be enough to cover all the fields of the journal, son in some cases although the efforts of the journal, the peers may identify the authors. This suspicion does not invalidate the evaluation, but it may generate incompatibility or conflict of interest with the authors.

The reviewing peer must be aware that already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed.

The reviewing peers may suggest bibliography that contributes and may give a added benefit for the article.

The reviewing peers must orient the authors of articles not yet published or lines of research development that may affect the text.

## COMPROMISSO ÉTICO

A política da revista será guiada pelo compromisso ético da pesquisa científica e segue os padrões éticos apresentados no *Best Practice Guidelines for Journal Editors* y el *International Standards for Editors and Authors* (Diretrizes de Melhores Práticas para Editores de Revistas e nos Padrões Internacionais para Editores e Autores) publicados pelo *Committee on Publication Ethics* (Comitê de Ética da Publicação) - COPE.

### Da revista

O processo editorial será baseado em princípios éticos e científicos.

Artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.

A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.

No momento em que o artigo é aceito pelos órgãos competentes da revista, o autor ou autores devem preencher um formulário específico onde as condições de *copyright* da revista aparecerão.

A revista não cobrará pela publicação de artigos, nem os autores serão pagos por eles.

### Do Conselho Editorial

O Conselho Editorial assegurará o cumprimento dos princípios da ética editorial.

A opinião dos membros dos Conselhos da revista não coincide necessariamente com as opiniões expressas nos textos publicados, que são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

O Conselho Editorial analisará todas as contribuições, poderá rejeitar um artigo, sem necessidade de avaliá-lo, se considerar que não se adapta às normas ou não se adequa ao perfil de conteúdo da publicação. Exceto nesses casos, a decisão de publicar ou não publicar um trabalho será baseada na opinião dos revisores externos à entidade editorial, usando o sistema “dupla revisão independente”.

As sugestões dos revisores serão enviadas aos autores para que, se necessário, façam as modificações pertinentes.

O autor será informado sobre a aceitação ou rejeição de sua contribuição no prazo máximo de seis meses, exceto quando forem necessárias modificações para prolongar o processo de avaliação.

### Dos autores

As obras serão originais e inéditas. Ao enviar o artigo, os autores devem incluir uma declaração específica de que o artigo não foi submetido para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem foi enviado para divulgação em outras mídias (páginas da web, *e-book*, etc.).

Os dados e as teorias originais serão claramente diferenciados dos já publicados, os quais serão identificados citando as fontes originais, bem como outros trabalhos publicados anteriormente.

Da mesma forma, a origem das figuras, tabelas, dados, fotografias, etc., previamente publicadas, serão devidamente citadas, e as licenças necessárias serão fornecidas para sua reprodução em qualquer meio.

Todas as pessoas que assinam as obras devem ter participado da elaboração e revisão das mesmas e estar de acordo com sua publicação. Da mesma forma, serão respeitados os critérios de autoria científica, sem excluir qualquer responsável pelo trabalho.

A Revista declina de qualquer responsabilidade por possíveis conflitos decorrentes da autoria das obras nele publicadas, causadas pela violação de suas normas.

Os autores se comprometem que no caso de detecção de qualquer erro no artigo, antes ou depois de sua publicação, alertarão imediatamente à Direção da Revista e farão, se necessário, a correção dos erros detectados. Se ocorrer após a publicação, a revista também publicará correções, esclarecimentos, retificações e desculpas, quando necessário.

Os autores concordam em submeter seus trabalhos a um processo anônimo de revisão por pares.

Os artigos podem ser retirados a qualquer momento do processo de avaliação pelos autores que discordam das decisões adotadas em qualquer uma de suas instâncias de avaliação e resolução, ou por outras razões que expressem.

## **Dos revisores**

Os revisores irão tratar o artigo de forma confidencial.

No caso de haver qualquer incompatibilidade ou conflito de interesse, os revisores irão se abster da avaliação e informarão à Secretaria de Redação. Esta exigência deve ser uma prioridade para os avaliadores, porque não parece necessário enfatizar que, dada a especificidade de alguns dos campos da revista, o número de especialistas que podem existir é muito escassa, de modo que, apesar dos esforços da revista para preservar o anonimato, os avaliadores podem identificar os autores com certo grau de certeza.

Essa suspeita não inabilita a avaliação, mas estabelece incompatibilidade ou conflito de interesses com o autor hipotético.

A revisão será objetiva e construtiva e, levando em conta o acima exposto, o requisito de neutralidade deve ser considerado uma prioridade absoluta.

Os revisores devem ter em mente que artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos.

Os revisores comprometem-se a indicar bibliografia interessante ou inovadora.

Os revisores se comprometem a orientar o autor sobre trabalhos ainda não publicados e linhas de pesquisa em desenvolvimento que possam afetar o texto.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 1 Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati 375 2002
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autores</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 2 La Comunidad de Defensa en Chile. Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina 101 2002
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 3 Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis. Aquiles Gallardo Puelma 367 2003
<b>Libro</b> <b>Título</b>  <b>Autora</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 4 Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica. Claudia F. Fuentes Julio93 2004
<b>Libro</b> <b>Título</b>  <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 5 Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz 101 2004
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 6 La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez 147 2004
<b>Libro</b> <b>Título</b>  <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 7 La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances. Astrid Espaliat Larson 95 2004

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 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
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 9 Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE 104 2005
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 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
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 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
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 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
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber 298 2006
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006

<b>Libro Título</b>	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.
<b>Autor</b>	Paulina Le Dantec Valenzuela
<b>Páginas</b>	175
<b>Año de Edición</b>	2006
<b>Libro Título</b>	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
<b>Autor</b>	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt
<b>Páginas</b>	130
<b>Año de Edición</b>	2006
<b>Libro Título</b>	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
<b>Autor</b>	Cristian Leyton Salas
<b>Páginas</b>	263
<b>Año de Edición</b>	2007
<b>Libro Título</b>	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
<b>Autor</b>	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
<b>Páginas</b>	109
<b>Año de Edición</b>	2007
<b>Libro Título</b>	Nº 19 El problema de la guerra y la paz en Kant.
<b>Autor</b>	Carlos Molina Johnson
<b>Páginas</b>	110
<b>Año de Edición</b>	2007
<b>Libro Título</b>	Nº 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
<b>Autor</b>	Cristián Faundes Sánchez
<b>Páginas</b>	370
<b>Año de Edición</b>	2008
<b>Libro Título</b>	Nº 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
<b>Autor</b>	Jorge Riquelme Rivera
<b>Páginas</b>	180
<b>Año de Edición</b>	2009

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera 410 2009
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición). Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) 366 2010
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 24 La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino. General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 25 Crisis Internacionales. Rodolfo Ortega Prado 280 2011
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 26 La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel. Santiago - Julio Soto Silva 184 2012
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 27 Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE. 349 2013
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	N° 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España). 363 2013

<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana 345 2013
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett 121 2013
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra 116 2014
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes 83 2014
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional. Ricardo Rodríguez Arriagada 153 2014
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 34 Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE 278 2015
<b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b>	Nº 35 La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana 200 2015

<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 36 Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile. Maricel Sauterel Gajardo 166 2015</p>
<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 37 Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile. Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana 326 2015</p>
<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 38 Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía. José Héctor Marinello Federici 135 2016</p>
<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 39 Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo. Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE 333 2016</p>
<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 40 Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región. Aracely Banegas Alfaro 118 2017</p>
<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 41 Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de Política Pública. Cuerpo Académico ANEPE 362 2018</p>
<p><b>Libro</b> <b>Título</b> <b>Autor</b> <b>Páginas</b> <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 42 El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile. Francisca Barros Sánchez 182 2018</p>

<p><b>Libro</b>  <b>Título</b>  <b>Autor</b>  <b>Páginas</b>  <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 43                  Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa.                  Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco                  152                  2018</p>
<p><b>Libro</b>  <b>Título</b>  <b>Autor</b>  <b>Páginas</b>  <b>Año de Edición</b></p>	<p>Nº 44                  Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.                  Cristian Rosales Morales                  145                  2018</p>



# ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 – Providencia – Santiago

Teléfono: (56-2) 2598 10 00

Fax: (56-2) 2598 10 43

Página web: [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl) - [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)

Correo Electrónico: [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

