



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

www.politicayestrategia.cl

Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

# Revista Política y Estrategia

N°135 - ENERO - JUNIO 2020

## Artículos

¿QUÉ CAMBIOS SE ESTÁN PRODUCIENDO  
EN LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS?

*José Manuel Ugarte*

LA DEFENSA:  
EL DILEMA DEL ZORRO Y EL ERIZO

*Fulvio Queirolo Pellerano*

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA  
DE LAS FF.AA. FRENTE A CATÁSTROFES Y  
EMERGENCIAS: EL POTENCIAL OLVIDADO  
DE LA DEFENSA CIVIL

*Anita Perricone*

CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL:  
HACIA LA TRANSFORMACIÓN LOGÍSTICA  
DE LA DEFENSA NACIONAL

*Adolfo Vera Nova*

*Benjamín Riquelme Oyarzún*

## Temas de Actualidad

CONFRONTACIÓN GEOPOLÍTICA EN EL  
INDO-PACÍFICO: TIEMPOS DE TURBULENIA

*Alfredo Labbé Villa*

CIBERGEOGRAFÍA O EL SALTO DE LO  
TERRENAL A LO DIGITAL:  
LAS POSIBILIDADES Y RIESGOS DE UN  
MUNDO EN RED

*Cristian Barría Huidobro*







# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

[www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl)

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ Artículos ☆  
☆ Temas de Actualidad ☆

N°135

ENERO — JUNIO  
2020

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

La revista tiene su versión digital en el portal [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl), está adscrita al Directorio DOAJ (Directorio de Revistas de Acceso Abierto) y al Directorio de Acceso Abierto para Recursos Académicos ROAD, cuenta con el sistema DOI de identificación de objeto digital para todos sus contenidos, a través del sistema Crossref, además ellos de publican bajo una licencia Creative Commons 4.0 Reconocimiento Internacional (CC BY 4.0).

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex ([www.latindex.org/](http://www.latindex.org/)), así como el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades) dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx> y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331>. Además es parte del Directorio REDIB (Red Iberoamericana de Innovación Científica) (<https://redib.org/>) que es una plataforma de agregación de contenido científicos y académicos en formato electrónico producidos en el ámbito iberoamericano.



Editor responsable: Dr. Guillermo Bravo Acevedo

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

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), <https://rpye.anepe.cl>

Teléfonos (56-2) 2598 1000, fax (56-2) 2598 1043

Correo electrónico: [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

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

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

## REVISTA

---

# “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

### Director

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

**Mag. Luis Farías Gallardo**

Subdirector Académico

**Mag. Miguel Navarro Meza**

Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**

Editor Ejecutivo Responsable

### Consejeros 2020-2022

**Dr. Luis V. Pérez Gil**

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

**Dra. Érica Sarmiento**

Doutora em História Universidade de Santiago de Compostela. España  
Professora Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Brasil

**Dr. Ariel Álvarez Rubio**

Doctor en Estudios Americanos por la  
Universidad de Santiago de Chile  
Profesor Academia de Guerra Aérea. Chile

**Dr. Mauricio Olavarría Gambi**

Doctor en Policy Studies, University of Maryland  
at College Park. Estados Unidos  
Profesor Universidad de Santiago de Chile. Chile

**Dra. Anita Perricone**

Doctora en Ciencia Política por la  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Profesora Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile

**Dr. Cristian Garay Vera**

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

**Mag. Paz Milet García**

Magíster en Estudios Internacionales por la  
Universidad de Chile  
Profesora Universidad de Chile. Chile

**Dr. Daniel Arancibia Clavel**

Doctor en Ciencias de la Educación por la  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Jefe Unidad Académica de la ANEPE. Chile



## SUMARIO

☆	<b>Editorial</b>	7
☆	<b>Artículos</b>	
☆	¿Qué cambios se están produciendo en las Fuerzas Armadas latinoamericanas? <i>José Manuel Ugarte</i>	21
☆	La Defensa: en el dilema del zorro y el erizo <i>Fulvio Queirolo Pellerano</i>	73
☆	Fortalecimiento de la capacidad operativa de las FF.AA. frente a catástrofes y emergencias: el potencial olvidado de la Defensa Civil <i>Anita Perricone</i>	99
☆	Cuarta Revolución Industrial: hacia la transformación logística de la Defensa Nacional <i>Adolfo Vera Nova</i> <i>Benjamín Riquelme Oyarzún</i>	127
☆	<b>Temas de Actualidad</b>	
☆	Confrontación geopolítica en el Indo-Pacífico: tiempos de turbulencia <i>Alfredo Labbé Villa</i>	145
☆	Cibergeografía o el salto de lo terrenal a lo digital: las posibilidades y riesgos de un mundo en red <i>Cristian Barría Huidobro</i>	189



## EDITORIAL

El desarrollo de la globalización implicó un conjunto de cambios en múltiples ámbitos de la realidad política, económica y social ya observables hacia los finales del siglo XX. Asimismo, la globalización, como fenómeno histórico y económico de largo plazo<sup>1</sup> fue conformando un imaginario colectivo que generó complejas transformaciones en el orden mundial que a su vez "...crearon una serie de lazos comunes o de unión entre las estructuras y los factores políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos que convirtieron al orden internacional en un mundo interconectado o una aldea global"<sup>2</sup>.

La globalización económica, como resultado del desarrollo y evolución del capitalismo, ha permitido la integración de la economía mundial construyendo una red para guiar el crecimiento y el desarrollo a través de un mercado único mundial que facilita el circuito del comercio entre todos los países. Sin embargo, la globalización no está limitada solamente a una dimensión económica,

Entre las dimensiones globalizadas que se derivaron del nuevo escenario mundial se puede mencionar la globalización política que ha facilitado a los diversos países la instalación de instituciones nacionales, bloques económicos, comunidades políticas, internacionales y regionales, las que estudian problemas comunes y proponen soluciones.

En el caso de la globalización cultural, se observa que las diferencias culturales internas están siendo sustituidas por interpretaciones culturales generales, lo cual ha determinado que en algunos países se hayan perdido las formas de vida y las costumbres, las identidades y los imaginarios nacionales colectivos<sup>3</sup>.

La tecnología es otra dimensión de la globalización. Entendida como el "poderoso y visible conjunto de tecnologías, productos e industrias nuevas y dinámicas, capaces de sacudir los cimientos de la economía y de impulsar una oleada de desarrollo de largo plazo"<sup>4</sup>, representa la expansión de las formas tecnológicas a través de las fronteras sin importar las características de las naciones o de las culturas a las que llegara y de las

- 1 Adam Smith, en 1776 publicó la "*Investigación sobre la naturaleza y causa de las riquezas de las naciones*" y planteó como tesis central las bases del liberalismo económico. Por su parte, Fernand Braudel, a mediados del siglo XX, en su libro *Civilización material, economía y capitalismo siglos XV-XVII*, tratando de interpretar este proceso, desarrolló el concepto de economía-mundo con el objeto de definir el sistema económico internacional en tiempos del imperio español del siglo XVI. Luego, a dicho proceso se sumó la Revolución Industrial que junto con la aplicación del liberalismo económico, durante los siglos XIX y XX, dio paso a la consolidación del capitalismo. Finalmente, a principios del siglo XXI, en plena vigencia del neoliberalismo se puede entender que en el ámbito económico predomina la fase actual de la evolución del capitalismo.
- 2 BRAVO, Guillermo. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. EN *Diálogo Andino*. Universidad de Tarapacá. Arica. 2015. p. 141.
- 3 MONETA, Carlos Juan. "La dimensión cultural de la globalización: una perspectiva desde los Estados-nación", En *América Latina en tiempo de globalización II: cultura y transformaciones sociales*, Mato, Daniel, Agudo, Ximena, García, Illia (Coordinadores). Universidad Central de Venezuela-UNESCO. Caracas, 2000, pp.175-198.
- 4 MENDIZABAL, Antxon. "La dimensión tecnológica de la globalización", en XII Reunión de Economía Mundial. Santiago de Compostela, 2010, p. 4. Disponible en [https://issuu.com/germanguiausb/docs/antxonmendizarabal\\_ladimensiotecon](https://issuu.com/germanguiausb/docs/antxonmendizarabal_ladimensiotecon)

transformaciones a que dará lugar.

En el ámbito social la globalización es el sector más impactado de este proceso mundial. Variados son los cambios que se han producido y que han afectado la vida personal y social de las personas; las consecuencias en sus condiciones laborales, en sus ingresos y en el marco de la previsión social son variados, pero más allá del mundo del trabajo, la dimensión social de la globalización abarca las cuestiones relativas a la seguridad, la cultura y la identidad, la inclusión o la exclusión social y la cohesión de las familias de las relaciones de sociabilidad y de las sociedades<sup>5</sup>.

La globalización también ha impactado en la organización y funciones del Estado moderno y colateralmente ha afectado a las Fuerzas Armadas. El proceso de globalización transforma el rol tradicional del Estado y estimula una diversidad de estrategias de gobierno que le permiten ser más activo y contar con una capacidad de liderazgo más efectiva. En ese mismo esquema, las funciones de las Fuerzas Armadas se transforman por el término de la guerra fría en "...instituciones cooperadoras y promotoras del ordenamiento democrático, menos deliberantes y naturalmente subordinadas al poder e instancias civiles"<sup>6</sup>.

En este contexto, este número de Política y Estrategia presenta algunos de los problemas y consecuencias derivadas del mundo globalizado que se relacionan con los nuevos perfiles que se asocian al Estado, a las Fuerzas Armadas, a la economía digital, a las relaciones internacionales destacando situaciones institucionales, tanto nacionales como internacionales.

El artículo que inicia la serie sobre los cambios globales, tiene como título ¿Qué cambios se están produciendo en las Fuerzas Armadas latinoamericanas? El objetivo del texto es establecer que el cambio político e ideológico en la región ha perjudicado la integración y la paz ya no debe darse por sobreentendida. En este nuevo escenario se observa, dice el autor "un claro retroceso del control civil o conducción política de la defensa en diversos grados en la mayoría de los Estados, pudiendo también advertirse una creciente tendencia al involucramiento de las referidas Fuerzas en roles no tradicionales militares", agregando que las máximas interrogantes se refieren a limitaciones y desafíos en materias referidas al control civil, particularmente, en la dimensión política de la seguridad interior.

El artículo que sigue, "La defensa: en el dilema del zorro y el erizo" se relaciona cercanamente con su antecesor, pero pone énfasis en señalar que la defensa debería asumir en un entorno pos guerra fría, tanto a nivel regional como global, la actualización de sus cometidos modificando las tradicionales nociones sobre riesgos y amenazas.. En esta perspectiva, el autor plantea que al evaluar el comportamiento de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas se ha incurrido en ciertos sesgos; razón por la que propone que el

---

5 COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN. *La dimensión social de la globalización*. (s.f.) Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/globali/globali.htm>.

6 RIVAS Leone, José Antonio y QUINTERO Acosta, Mayela. *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela* EN: Working Papers N° 256. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona. 2007. p. 4. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/13283438.pdf>

texto intentará "...revelar la forma en que dichos criterios afectaron algunos trabajos que, tomando como perspectiva las relaciones civiles-militares, intentan validar las variables 'democrático control civil, efectividad y eficiencia' como principal fuente de dificultades para avanzar en su evolución".

El siguiente artículo "Fortalecimiento de la capacidad operativa de las FF.AA. frente a catástrofes y emergencias: el potencial olvidado de la Defensa Civil" trata uno de los cambios que ha traído la globalización a las actividades operativas de las Fuerzas Armadas en Chile, respecto de la gestión que pueden realizar frente a riesgos, desastres, catástrofes y emergencias. En este caso se estudia a la institución denominada Defensa Civil que depende del Ministerio de Defensa, pero que no está incluida en la planificación política-estratégica. Desde esa posición, la autora concluye que se debe entregar un rol más efectivo a la Defensa Civil que permita apoyar a las Fuerzas Armadas en situaciones de calamidad pública.

El panorama presentado por la sección artículos se complementa por un cuarto artículo titulado "Cuarta Revolución Industrial; hacia la transformación logística de la Defensa Nacional". Este texto se refiere a otra de las grandes transformaciones que ha precipitado la globalización; siendo en esta ocasión los cambios que ha propiciado la globalización tecnológica. El mundo digital, refieren los autores, no sólo significa utilizar tecnología, sino que, además, capital humano para implementarla juntamente con líderes que sean capaces de llevarla adelante, sobre todo en instituciones castrenses. De esta manera concluyen los autores, "...el apoyo y sostenimiento logístico de las operaciones militares y polivalentes en este nuevo ambiente 4.0, constituye un desafío inevitable para el sector de la Defensa Nacional en su misión permanente que contribuye al desarrollo, seguridad y crecimiento de los países".

Pasando a la sección Temas de Actualidad, Política y Estrategia ofrece dos artículos que tratan contenidos asociados con escenarios de relaciones internacionales y con la importancia de internet en la representación de los espacios físicos.

El primer artículo, "Confrontación geopolítica en el Indo-Pacífico: tiempos de turbulencia" se refiere, específicamente, a las actuales y diferentes posiciones que han adoptado Estados Unidos y China por una súper-hegemonía global que, en palabras del autor "...constituirá un fenómeno/proceso determinante en las relaciones internacionales del siglo XXI". Desde el punto de vista geopolítico, esta carrera por posicionarse como potencia económica mundial impactará la paz, la seguridad internacional y tendrá efectos políticos y militares en la zona del Indo-Pacífico. El desarrollo del tema sigue de cerca el planteamiento analítico de la denominada "Trampa de Tucídedes".

Con respecto al segundo artículo, "Cibergeografía o el salto de lo terrenal a lo digital: Las posibilidades y riesgos de un mundo en red", se plantea que la globalización por medio de internet ha interconectado la sociedad mundial y ha integrado casi totalmente las interacciones de la sociedad moderna. De este modo, señala el autor, es necesario "...replantear algunas visiones tradicionales en diversos campos del saber", especialmente, en lo relativo a la cibergeografía disciplina emergente que tiene como principal aporte, según el autor, "...plasmar cartográficamente los distintos niveles del ciberespacio, sin perder su relación con los elementos geográficamente tradicionales que componen el

mundo físico”.

Desde el punto de vista académico, los artículos presentados en este número de Política y Estrategia se posicionan en dos ejes. El primero, referido a los cambios que ha traído para los Estados el escenario del siglo XXI en las áreas política y económica con los alcances y modificaciones que va imponiendo la globalización. Por su parte el segundo, implica reconocer que las relaciones internacionales actuales se debaten en el conflicto de la hegemonía económica global y que además, están permeadas por Internet.

Finalmente, es preciso agradecer la gentileza de los autores de poner a disposición de Política y Estrategia sus textos, para entregar a los académicos y lectores de la revista trabajos que aportan con nuevas visiones y enfoques al debate y reflexión de los temas propios de la revista.

Dr. Guillermo Bravo Acevedo  
Editor Responsable

## EDITORIAL

The development of globalization involved a set of changes in multiple areas of political, economic and social reality already observable towards the end of the twentieth century. Also, globalization, as a long-term historical and economic phenomenon<sup>1</sup> was formed by a collective imaginary that generated complex transformations in the world order that in turn "...created a series of common or union ties between political, economic, social, cultural and technological structures and factors that turned the international order into an interconnected world or a global village"<sup>2</sup>.

Economic globalization, as a result of the development and evolution of capitalism, has enabled the integration of the world economy by building a network to guide growth and development through a global single market that facilitates the trade circuit between all countries. However, globalization is not limited only to one economic dimension,

Among the globalized dimensions that resulted from the new global scenario is the political globalization that has facilitated the installation of national institutions, economic blocs, political, international and regional communities, which study common problems and propose solutions.

In the case of cultural globalization, it is noted that internal cultural differences are being replaced by general cultural interpretations, which has determined that in some countries life forms and collective national customs, identities and imaginaries have been lost.<sup>3</sup>

Technology is another dimension of globalization. Understood as the "powerful and visible set of new and dynamic technologies, products and industries, capable of shaking the foundations of the economy and driving a wave of long-term development"<sup>4</sup>, expansion it represents the expansion of the technological forms through borders regard less of the characteristics of the nations or cultures it reaches and the transformations it

- 
- 1 Adam Smith, in 1776 published the "*Research on the nature and cause of nations' wealth*" and raised as a central thesis the foundations of economic liberalism. Fernand Braudel, for his part, mid-20th century, in his book "*Material civilization, economics and capitalism XV-XVII centuries*", trying to interpret this process, he developed the concept of economy-world in order to define the international economic system at the time of the Spanish empire of the sixteenth century. Then, to say the Industrial Revolution was added that together with the application of economic liberalism, during the nineteenth and twentieth centuries, gave way to the consolidation of capitalism. Finally, at the beginning of the 21st century, in full force of neoliberalism it can be understood that the current phase of capitalism's evolution predominates in the economic sphere
  - 2 BRAVO, Guillermo. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. EN *Diálogo Andino*. Universidad de Tarapacá. Arica. 2015. p. 141
  - 3 MONETA, Carlos Juan. "La dimensión cultural de la globalización: una perspectiva desde los Estados-nación", En *América Latina en tiempo de globalización II: cultura y transformaciones sociales*, Mato, Daniel, Agudo, Ximena, García, Illia (Coordinadores). Universidad Central de Venezuela-UNESCO. Caracas, 2000, pp.175-198
  - 4 MENDIZABAL, Antxon. "La dimensión tecnológica de la globalización", en *XII Reunión de Economía Mundial*. Santiago de Compostela, 2010, p. 4. Disponible en [https://issuu.com/germanguiausb/docs/antxonmendizarabal\\_ladimensiotecon](https://issuu.com/germanguiausb/docs/antxonmendizarabal_ladimensiotecon)

will give rise to.

In the social sphere, globalization is the most impacted sector of this global process. Varied are the changes that have occurred and that have affected people's personal and social lives;; the consequences on their working conditions, income and social security are varied, but beyond the world of work, the social dimension of globalization encompasses issues relating to security, culture and identity, social inclusion or exclusion and the cohesion of families from sociability relations and societies<sup>5</sup>.

Globalization has also impacted the organization and functions of the modern state and collaterally affected the Armed Forces. The process of globalization transforms the traditional role of the state and stimulates a variety of governance strategies that allow it to be more active and have a more effective leadership capacity. In the same scheme, the functions of the Armed Forces are transformed by the end of the Cold War into "... cooperating institutions and promoters of the democratic order, less deliberative and naturally subordinate to power and civil authorities"<sup>6</sup>.

In this context, Política y Estrategia presents some of the problems and consequences derivatives from the globalized world that relate to the new profiles that are associated with the State, the Armed Forces, the digital economy, international relations highlighting institutional situations, both national and international.

The article that starts the series on global changes, has as its title *What changes are taking place in the Latin American Armed Forces?* The aim of the text is to establish that political and ideological change in the region has harmed integration and peace should no longer be over-tended. In this new scenario it is observed, says the author "a clear decline of civil control or political leadership of defense can be observed to various degrees in most States, and a growing tendency to involve the aforementioned forces in non-traditional military roles", may also, adding that the highest questions concern limitations and challenges in matters related to civil control, particularly, in the political dimension of internal security.

The following article, "*Defense: in the fox and hedgehog dilemma*" closely relates to its predecessor but emphasizes that the defense should assume in a post-Cold War environment, both regionally and globally, updating its tasks by modifying traditional notions of risks and threats. In this perspective, the author argues that certain biases have been incurred in assessing the behavior of the Latin American Armed Forces;; why he proposes that the text will try to "... reveal how these criteria affected some jobs that, taking civil-military relations into perspective, attempt to validate variables 'democratic civil control, effectiveness and efficiency' variables as the main source of difficulties in advancing their evolution".

---

5 COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN. *La dimensión social de la globalización*. (s.f.) Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/globali/globali.htm>.

6 RIVAS Leone, José Antonio And QUINTERO Acosta, Mayela. *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela* EN: Working Papers N° 256. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona. 2007. p. 4. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/13283438.pdf>

---

The following article “Strengthening the operational capacity of FF.AA. in the face of catastrophes and emergencies: the forgotten potential of Civil Defense” deals with one of the changes that globalization has brought to the operational activities of the Armed Forces in Chile, regarding, the management they can carry out in the face of risks, disasters, catastrophes and emergencies. In this case the institution called Civil Defense is studied which depends to the Ministry of Defense, but which is not included in political-strategic planning. From that position, the author concludes that a more effective role must be given to Civil Defense to support the Armed Forces in situations of public calamity.

The panorama presented by the articles section is complemented by a fourth article entitled “The Fourth Industrial Revolution; towards the logistical transformation of The National Defense”. This text refers to another of the great transformations that globalization has precipitated; this time being the changes that technological globalization has led to. The digital world, the authors refer, not only means using technology, but also human capital to implement it together with leaders who are able to carry it forward, especially in military institutions. In this way the authors conclude, “... the support and logistical support of military and multipurpose operations in this new environment 4.0, is an inevitable challenge for the National Defense sector in its permanent mission that contributes to the development, security and growth of countries.”

Going to the Current Affairs, Política y Estrategia section offers two articles that cover content associated with international relations scenarios and the importance of the internet in the representation of physical spaces.

The first article, “Geopolitical confrontation in the Indo-Pacific: times of turbulence” refers, specifically, to the current and fervent positions that the United States and China have adopted by a global super-hegemony that, in the words of the author “... will constitute a defining phenomenon/process in 21st century international relations”. From a geopolitical point of view, this race to position itself as a global economic power will impact peace, international security and have political and military effects in the Indo-Pacific area. The development of the topic closely follows the analytical approach of the so-called “Thucydides Trap”.

With regard to the second article, “Cybergeography. A leap from the physical to a digital world: the possibilities and risks of a networked world”, it is proposed that globalization through the Internet has interconnected world society and almost entirely integrated the interactions of modern society. In this way, the author points out, it is necessary to “... rethinking some traditional visions in various fields of knowledge “especially with regard to emerging discipline cybergeography that has as its main contribution, according to the author, “... cartographically capture the different levels of cyberspace, without losing their relationship with the geographically traditional elements that make up the physical world.”.

From an academic point of view, the articles presented in this issue of Política y Estrategia are positioned on two axes. The first, concerning the changes brought to States by the 21st century scenario in the political and economic areas with the scopes and modifications imposed by globalization. For its part, the second implies recognizing that current international relations are discussed in the conflict of global economic hegemony

and are also permeated online.

Finally, it is necessary to thank the authors for making their texts available to *Política y Estrategia*, in order to give the magazine's academics and readers work that they contribute with new visions and approaches to the debate and reflection of the magazine's own topics.

Dr. Guillermo Bravo Acevedo  
Editor Responsable

## EDITORIAL

O desenvolvimento da globalização envolveu um conjunto de mudanças em múltiplas áreas da realidade política, econômica e social já observáveis no final do século XX. Da mesma forma, a globalização, como um fenômeno histórico e econômico de longo prazo<sup>1</sup>, foi formada por um imaginário coletivo que gerou transformações complexas na ordem mundial que, por sua vez, "... eles criaram uma série de laços comuns ou sindicais entre estruturas políticas, econômicas, sociais, culturais e tecnológicas e fatores que transformaram a ordem internacional em um mundo interconectado ou uma aldeia global"<sup>2</sup>

A globalização econômica, como resultado do desenvolvimento e evolução do capitalismo, possibilitou a integração da economia mundial, construindo uma rede para orientar o crescimento e o desenvolvimento através de um mercado único global que facilite o circuito comercial entre todos os países. No entanto, a globalização não se limita apenas a uma dimensão econômica.

Entre as dimensões globalizadas resultantes do novo cenário global está a globalização política que facilitou a instalação de instituições nacionais, blocos econômicos, comunidades políticas, internacionais e regionais, que estudam problemas comuns e propõem soluções.

No caso da globalização cultural, nota-se que as diferenças culturais internas estão sendo substituídas por interpretações culturais gerais, que determinaram que em alguns países formas de vida e costumes nacionais coletivos, identidades e imaginários foram perdidos.<sup>3</sup>

A tecnologia é outra dimensão da globalização. Entendido como o "poderoso e visível conjunto de novas e dinâmicas tecnologias, produtos e indústrias, capazes de sacudir os fundamentos da economia e impulsionar uma onda de desenvolvimento de longo prazo"<sup>4</sup>, representa a expansão das formas tecnológicas através das fronteiras

1 Adam Smith, em 1776 publicou o "*Pesquisa sobre a natureza e a causa da riqueza das nações*" e levantada como uma tese central os fundamentos do liberalismo econômico. Fernand Braudel, por sua vez, meados do século 20, em seu livro "*Civilização material, economia e capitalismo XV-XVII séculos*", tentando interpretar esse processo, desenvolveu o conceito de economia-mundo para definir o sistema econômico internacional na época do império espanhol do século XVI. Então, para dizer a Revolução Industrial foi acrescentada que, juntamente com a aplicação do liberalismo econômico, durante os séculos XIX e XX, deu lugar à consolidação do capitalismo. Finalmente, no início do século XXI, em meio ao neoliberalismo, pode-se entender que a fase atual da evolução do capitalismo predomina na esfera econômica.

2 BRAVO, Guillermo. Las migraciones internacionales y la seguridad multidimensional en tiempos de la globalización. EN *Diálogo Andino*. Universidad de Tarapacá. Arica. 2015. p. 141

3 MONETA, Carlos Juan "La dimensión cultural de la globalización: una perspectiva desde los Estados-nación", *En América Latina en tiempo de globalización II: cultura y transformaciones sociales*, Mato, Daniel, Agudo, Ximena, García, Illia (Coordinadores). Universidad Central de Venezuela-UNESCO. Caracas, 2000, pp.175-198.

4 MENDIZABAL, Antxon. "La dimensión tecnológica de la globalización", en *XII Reunión de Economía Mundial*. Santiago de Compostela, 2010, p. 4. Disponible en [https://issuu.com/germanguiaus/b/docs/antxonmendizarabal\\_ladimensiotecon](https://issuu.com/germanguiaus/b/docs/antxonmendizarabal_ladimensiotecon)

através das fronteiras, independentemente das características das nações ou culturas que alcança e das transformações a que dará origem.

No âmbito social, a globalização é o setor mais impactado desse processo global. Variadas são as mudanças que ocorreram e que afetaram a vida pessoal e social das pessoas; as consequências sobre suas condições de trabalho, renda e seguridade social são em variadas, mas além do mundo do trabalho, a dimensão social da globalização abrange questões relacionadas à segurança, cultura e identidade, inclusão ou exclusão social e a coesão das famílias das relações e sociedades de sociabilidade<sup>5</sup>.

A globalização também impactou a organização e as funções do Estado moderno e afetou colateralmente as Forças Armadas. O processo de globalização transforma o papel tradicional do Estado e estimula uma variedade de estratégias de governança que lhe permitem ser mais ativo e ter uma capacidade de liderança mais eficaz. No mesmo esquema, as funções das Forças Armadas são transformadas pelo fim da Guerra Fria em "... instituições cooperantes e promotoras da ordem democrática, menos deliberativas e naturalmente subordinadas ao poder e às autoridades civis." <sup>6</sup>

Nesse contexto, Política y Estrategia apresenta alguns dos problemas e consequências decorrentes do mundo globalizado que se relacionam com os novos perfis associados ao Estado, às Forças Armadas, à economia digital, às relações internacionais destacando situações institucionais, nacionais e internacionais.

O artigo que inicia a série sobre mudanças globais, tem como título ¿Que alterações estão sendo produzidas nas Forças Armadas Latin Americanas? O objetivo do texto é estabelecer que a mudança política e ideológica na região prejudicou a integração e a paz não deve mais ser super-cuidada. Nesse novo cenário, observa-se, diz o autor "uma clara reversão do controle civil ou da conduta política da defesa em diferentes graus na maioria dos Estados, e uma tendência crescente de envolver as forças supracitadas em papéis militares não tradicionais também podem ser notadas", acrescentando que as questões mais elevadas dizem respeito a limitações e desafios em questões relacionadas ao controle civil, particularmente na dimensão política da segurança interna.

O artigo a seguir, "A Defesa: no dilema da raposa e do ouriço" se relaciona intimamente com seu antecessor, mas enfatiza que a defesa deve assumir em um ambiente pós-Guerra Fria, tanto regional quanto globalmente, atualizando suas tarefas modificando noções tradicionais de riscos e ameaças. Nessa perspectiva, o autor argumenta que certos vieses têm sido incorridos na avaliação do comportamento das Forças Armadas Latino-americanas; por que ele propõe que o texto tentará "...revelar como esses critérios afetaram alguns empregos que, levando as relações civil-militares em perspectiva, tentam validar variáveis "controle civil democrático, eficácia e eficiência "como a principal fonte de dificuldades no avanço de sua evolução."

---

5 COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN. *La dimensión social de la globalización*. (s.f.) Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/globali/globali.htm>.

6 RIVAS Leone E QUINTERO Acosta. *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela* EN: Working Papers Nº 256. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona. 2007. p. 4. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/13283438.pdf>

O artigo “Fortalecendo a capacidade operacional da FF.A. diante de catástrofes e emergências: o potencial esquecido da Defesa Civil” trata de uma das mudanças que a globalização trouxe para as atividades operacionais das Forças Armadas no Chile, no que se refere à gestão que podem realizar diante de riscos, desastres, catástrofes e emergências. Neste caso, estuda-se a instituição chamada Defesa Civil, que depende do Ministério de Defesa, mas que não está incluída no planejamento político-estratégico. A partir dessa posição, o autor conclui que deve ser dado um papel mais efetivo à Defesa Civil para apoiar as Forças Armadas em situação de calamidade pública.

O panorama apresentado pela seção de artigos é complementado por um quarto artigo intitulado “Quarta Revolução Industrial; para a transformação logística da Defesa Nacional.” Este texto refere-se a outra das grandes transformações que a globalização tem precipitado; desta vez são as mudanças que a globalização tecnológica levou. O mundo digital, referem os autores, não significa apenas o uso da tecnologia, mas também o capital humano para a implementar junto com líderes capazes de levá-la adiante, especialmente nas instituições militares. Desta forma, os autores concluem: “... o apoio e apoio logístico das operações militares e multiuso neste novo ambiente 4.0, é um desafio inevitável para o setor de Defesa Nacional em sua missão permanente que contribui para o desenvolvimento, segurança e crescimento dos países.”

A seção de Assuntos Atuais, Política y Estrategia oferece dois artigos que tratam de conteúdos associados a cenários de relações internacionais e a importância da internet na representação de espaços físicos.

O primeiro artigo, “Confronto geopolítico no Indo-Pacífico: Tempos de turbulência” refere-se, especificamente, às posições atuais e diferentes que os Estados Unidos e a China adotaram para uma super-hegemonia global que, nas palavras do autor “... constituirá um fenômeno/processo definidor nas relações internacionais do século XXI.” Do ponto de vista geopolítico, esta corrida para se posicionar como uma potência econômica global impactará a paz, a segurança internacional e terá efeitos políticos e militares na área do Indo-Pacífico. O desenvolvimento do tema acompanha de perto a abordagem analítica da chamada “Armadilha de Tucídides”.

Em relação ao segundo artigo, “Cibergeografia ou o salto da terra para o digital: As possibilidades e riscos de um mundo em rede”, propõe-se que a globalização através da internet interliga a sociedade mundial e quase inteiramente integrado as interações da sociedade moderna. Dessa forma, ressalta o autor, é necessário “... repensar algumas visões tradicionais em diversas áreas do conhecimento” especialmente no que diz respeito à cibergeografia disciplina emergente que tem como principal contribuição, de acordo com o autor, “... cartograficamente captura os diferentes níveis do ciberespaço, sem perder sua relação com os elementos geograficamente tradicionais que compõem o mundo físico.”

Do ponto de vista acadêmico, os artigos apresentados nesta edição de Política y Estrategia estão posicionados em dois eixos. A primeiro, relativa às mudanças trazidas a os Estados pelo cenário do século XXI nas áreas política e econômica com os escopos e modificações impostas pela globalização. Por sua vez, o segundo implica reconhecer que as relações internacionais atuais são discutidas no conflito da hegemonia econômica global e também são permeadas online.

Por fim, é necessário agradecer aos autores por disponibilizarem seus textos à Política y Estrategia, a fim de dar aos acadêmicos e leitores da revista trabalhos que contribuam com novas visões e abordagens para o debate e reflexão dos próprios temas da revista.

Dr. Guillermo Bravo Acevedo  
Editor Responsable



# ARTÍCULOS



## ¿QUÉ CAMBIOS SE ESTÁN PRODUCIENDO EN LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS? ∞

JOSÉ MANUEL UGARTE\*

### RESUMEN

*Las Fuerzas Armadas latinoamericanas son una realidad dinámica más en una región en constante cambio. Mientras en Latinoamérica el antiguo predominio de gobiernos de centro-izquierda y de izquierda ha cedido paso a una gran mayoría de gobiernos conservadores, la integración subregional y regional aparece en franca decadencia, surge entre los Estados entre sí y dentro de ellos un enrarecido clima de lucha ideológica, y la prolongada paz de la región ya no parece un bien que hay que dar por sobreentendido, parece inevitable que ese nuevo clima regional impacte en las Fuerzas Armadas. En este ámbito puede observarse un claro retroceso del control civil o conducción política de la defensa en diversos grados en la mayoría de los Estados, pudiendo también advertirse una creciente tendencia al involucramiento de las referidas Fuerzas en roles no tradicionales militares, particularmente en seguridad interior, y la búsqueda o incluso el logro de cierta autonomía. Mientras el equipamiento y el gasto militar permanecen sin mayores alteraciones, algunos países se han reequipado significativamente, sin que ello se haya traducido hasta el momento en alteraciones o amenazas a la paz.*

*Los máximos interrogantes parecen radicar en las limitaciones y desafíos en materia de control civil y en los efectos del creciente empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior tanto en materia política –respecto del control civil–, así como el eventual debilitamiento de la democracia y del respeto de los derechos humanos en los países de la región, como también en los nunca descartables efectos que la polarización política pueda producir en materia de tensiones internacionales en la región.*

**Palabras clave:** Control; integración; polarización; tensión, democracia.

---

∞ Fecha de recepción: 280320 - Fecha de aceptación: 130820.

• Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo) abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que es profesor en grado y postgrado. Asimismo, se desempeña como profesor en la Universidad Católica de Santiago del Estero (DABA) así como profesor de postgrado en la Universidad Abierta Interamericana, profesor en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado y profesor en la Diplomatura de Empleo Público organizada por la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires y la Universidad del Museo Social Argentino. [manuquart@gmail.com](mailto:manuquart@gmail.com), [jmugarte@derecho.uba.ar](mailto:jmugarte@derecho.uba.ar) ORCID ID <https://orcid.org/0000-0003-3300-4529>.

## WHAT CHANGES ARE TAKING PLACE IN THE LATIN AMERICAN ARMED FORCES?

### ABSTRACT

*The Latin American Armed Forces are one more dynamic reality in a constantly changing region. While in Latin America the former predominance of center-left and left-wing governments has given way to a large majority of conservative governments, subregional and regional integration appears in clear decline, a climate of ideological struggle arises between the states among themselves and within them, and the prolonged peace in the region no longer seems a good to be taken for granted, it seems inevitable that this new regional climate will impact the Armed Forces. In this area, a clear decline of civil control or political leadership of defense can be observed to various degrees in most States, and a growing tendency to involve the aforementioned forces in non-traditional military roles, particularly in internal security, can also be observed, as well as the search for autonomy by the aforementioned Forces. While military equipment and spending remain almost unchanged, some countries have been significantly re-equipped, without this having produced, at least for the moment, threats to peace.*

*The main questions seem to lie in the limitations and challenges in terms of civilian control and in the effects of the growing use of the Armed Forces in internal security, both in political matters - regarding civilian control - and in the human rights of the population, as well as the eventual weakening of democracy and respect for human rights in the countries of the region, as also in the never ruled out effects that political polarization may produce in terms of international tensions in the region.*

**Key words:** Control; integration; polarization; tension; democracy.

## QUE ALTERAÇÕES ESTÃO SENDO PRODUZIDAS NAS FORÇAS ARMADAS LATIN AMERICANAS?

### RESUMO

*As Forças Armadas da América Latina são mais uma realidade dinâmica em uma região em constante mudança. Enquanto na América Latina a antiga predominância de governos de centro esquerda e de esquerda deu lugar a uma grande maioria de governos conservadores, a integração sub-regional e regional aparece em franco declínio, um raro clima de luta ideológica surge entre os estados. e a paz prolongada na*

*região não parece mais uma situação definitiva. Parece inevitável que esse novo clima regional tenha impacto nas Forças Armadas. Nesta área, um claro declínio no controle civil ou liderança política de defesa pode ser observado em vários graus na maioria dos Estados, e uma tendência crescente de envolver as forças mencionadas em papéis militares não tradicionais, particularmente em segurança interna, como também a busca ou até a conquista pelas Forças Armadas de uma certa autonomia. Embora o equipamento e os gastos militares permaneçam inalterados, alguns países foram significativamente equipados, sem terem sido produzidas até o momento alterações ou ameaças à paz.*

*As principais questões parecem estar nas limitações e desafios no campo do controle civil e nos efeitos do crescente uso das Forças Armadas na segurança interna, tanto em questões políticas - em relação ao controle civil, quanto no eventual enfraquecimento da democracia e do respeito. direitos humanos nos países da região, bem como nos efeitos nunca descartados que a polarização política pode produzir em termos de tensões internacionais na região.*

**Palavras-chave:** Controle; integração; polarização; tensão; democracia.

## 1. Introducción. El nuevo panorama político latinoamericano

Pocos hubieran podido prever el escenario latinoamericano actual hace solo quince años. La mayoría que representaban los gobiernos de centroizquierda en la región ha cedido ante una muy clara mayoría de gobiernos conservadores; la integración regional y subregional, en constante progreso por espacio de cuatro décadas, se encuentra en crisis, y el viejo sueño de una Sudamérica integrada a la manera de la Unión Europea parece concluido.

La integración sudamericana que fuera impulsada con los procesos subregionales de integración *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* y *Mercado Común del Sur MERCOSUR*, que parecieron culminar con la creación de la *Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR–* el 23 de mayo de 2008, destinada a complementar y fortalecer la integración económica ya en marcha, con integración cultural, social y política<sup>1</sup> llegando a constituir el *Consejo de Defensa Suramericano* como “...ámbito de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa...”<sup>2</sup>, primer órgano sudamericano en materia de defensa integrado exclusivamente por países de la subregión, que habría de funcionar activamente por

---

1 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, 23 de mayo de 2008, artículo 2º, obtenido de Universidad Nacional de La Plata, [En línea] Consultado el 15 de marzo de 2020, disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45568/UNASUR\\_-\\_Tratado\\_Constitutivo\\_de\\_la\\_Uni%C3%B3n\\_de\\_Naciones\\_Suramericanas\\_\\_10\\_p.\\_.pdf?sequence=3](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45568/UNASUR_-_Tratado_Constitutivo_de_la_Uni%C3%B3n_de_Naciones_Suramericanas__10_p._.pdf?sequence=3)

2 Artículo 1º de la Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR celebrada en Costa do Sauípe, Bahía, 16 de diciembre de 2008.

espacio de nueve años, ha sufrido el retroceso representado por la virtual extinción de UNASUR.

Permanece fundamentalmente incólume el *Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*, creado en 1991 como *Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)*, siendo los Estados centroamericanos los únicos vinculados entre sí por un acuerdo de seguridad externa e interna, el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (1995)<sup>3</sup>.

Hasta 2015 podría advertirse en Latinoamérica un clima de avance en materia de integración subregional y de construcción de paz, que incluyó como hitos la *Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción Masiva* (1999)<sup>4</sup>, la *Zona de Paz y Cooperación Sudamericana*, declarada por los Presidentes de América del Sur en su Segunda Reunión celebrada en Guayaquil, Ecuador, el 27 de julio de 2002, destacada en la Resolución AG/RES. 1969 (XXXIII-O/03) de la Asamblea General de la OEA sobre Reconocimiento de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana<sup>5</sup>; y por la Asamblea General de la ONU en la Resolución A/RES/57/13 del 8 de enero de 2003 de la ONU; la *Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz* formulada en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR del 30 de noviembre de 2012<sup>6</sup>, y la *Declaración Política del MERCOSUR como Zona de Paz* emitida por el Parlamento del MERCOSUR (2014)<sup>7</sup>.

Las aludidas declaraciones constituyen ejemplos que reflejan la importante labor de prevención y solución de conflictos que fue construyéndose en Latinoamérica con eje en los procesos de integración subregional, cabiendo recordar el trabajo en la materia del *Consejo de Defensa Suramericano (CDS)* y del *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano (CEED-CDS)* con múltiples medidas de construcción de confianza, tales como la realización de ejercicios combinados, la creación y puesta en marcha de Registros de Gastos en Defensa y de Inventarios Militares en Suramérica, la construcción de lineamientos doctrinarios comunes en materia de defensa, etc.

---

3 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, San Pedro Sula, 15 de diciembre de 1995, SICA [En línea] Fecha de Consulta, 16 de marzo de 2020, disponible en [https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica\\_1\\_110795.html](https://www.sica.int/documentos/tratado-marco-de-seguridad-democratica-en-centroamerica_1_110795.html)

4 Ushuaia, República Argentina, 24 de julio de 1999, [En línea] Fecha de consulta: 15 de marzo de 2020, disponible en <https://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp>

5 Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, AG/RES. 1969 (XXXIII-O/03) Reconocimiento de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, Nueva York, 10 de junio de 2003 [En línea] Fecha de consulta 15 de marzo de 2020, disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres\\_1969.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag03/agres_1969.htm)

6 Efectuada en Lima, el 30 de noviembre de 2012. [En línea] Fecha de consulta: 15 de marzo de 2020. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49248/Declaraci%C3%B3n\\_sobre\\_Suram%C3%A9rica\\_como\\_zona\\_de\\_paz\\_\\_2\\_p\\_.pdf?sequence=3](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49248/Declaraci%C3%B3n_sobre_Suram%C3%A9rica_como_zona_de_paz__2_p_.pdf?sequence=3)

7 Declaración Política del MERCOSUR como Zona de Paz, Montevideo, 10 de noviembre de 2014. Obtenido de Universidad Nacional de La Plata, [En línea] Fecha de consulta 16 de marzo de 2020, disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/MERCOSUR\\_-\\_Declaraci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica\\_del\\_MERCOSUR\\_como\\_zona\\_de\\_paz\\_\\_3\\_p\\_.pol%C3%ADtica\\_del\\_mercosur\\_como\\_zona\\_de\\_paz.pdf?sequence=49&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/MERCOSUR_-_Declaraci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_del_MERCOSUR_como_zona_de_paz__3_p_.pol%C3%ADtica_del_mercosur_como_zona_de_paz.pdf?sequence=49&isAllowed=y)

La virtual extinción de UNASUR, como consecuencia de la decisión de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú de suspender su *participación* en UNASUR con motivo de desavenencias suscitadas con motivo de la elección del Secretario General del bloque, motivadas en la polarización ideológica suscitada en un bloque que hasta entonces contuviera a las diversas tendencias políticas existentes en el subcontinente (19 de abril de 2018)<sup>8</sup> a lo que se sumó la decisión del presidente de Ecuador Lenin Moreno Garcés de solicitar a UNASUR la devolución del edificio en que funcionaba la secretaría general del bloque, que fuera donado al ente por su predecesor Rafael Correa<sup>9</sup>, el anuncio por parte del Gobierno de Colombia de su decisión de retirarse de UNASUR (10 de agosto del 2018)<sup>10</sup> y el anuncio, el 15 de marzo de 2019, por parte de Lenin Moreno Garcés de su propósito de retirar a Ecuador de UNASUR<sup>11</sup> constituyó un significativo retroceso en el camino hacia la integración.

A partir de la destitución de la presidenta brasileña Dilma Rousseff por juicio político (*impeachment*) y la simultánea asunción como presidente del hasta entonces vicepresidente Michel Temer (31 de agosto de 2016) a lo que cabe agregar la asunción del presidente Sebastián Piñera en Chile (2018) y, en Brasil, del capitán retirado Jair Messias Bolsonaro, quien asumió el 1º de enero de 2019, el panorama político latinoamericano acentuó sus cambios.

La creación de un nuevo ente de integración sudamericana en reemplazo de UNASUR, denominado *Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR)* (Santiago de Chile, 22 de marzo de 2019) que se pretendía libre de burocracia y de costos, pero que en realidad resultó libre de trascendencia, no hizo sino poner de manifiesto la apuntada crisis<sup>12</sup>.

También cabe destacar el agravamiento de la crisis en Venezuela, iniciada con la conflictiva relación entre el gobierno electo en 1998 encabezado por el teniente coronel (R.) Hugo Chávez Frías y Estados Unidos de América, y cuyo gobierno de izquierda, de inspiración y composición mayoritariamente militar, enfrentó desde su inicio una acérrima oposición que protagonizó en 2002 una tentativa de golpe de Estado atribuida por Chávez Frías a Estados Unidos, en una sociedad profundamente dividida, y agravada tras la muerte de Chávez por los cuestionamientos dirigidos contra su sucesor Nicolás Maduro, quien perdió en las elecciones parlamentarias de 2015 la mayoría en la Asamblea Nacional, promoviendo ésta de inmediato la destitución del mandatario, mientras que éste adoptó medidas para desconocer las facultades de la Asamblea. La cotidiana confrontación y la comisión por parte de Maduro de serias violaciones a los derechos humanos fueron agravándose hasta la realización en 2018 de nuevas elecciones presidenciales en las que

---

8 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú se retiraron de la UNASUR. Infobae, Buenos Aires, 20 de abril de 2018.

9 Lenin Moreno le pedirá a la UNASUR la devolución del edificio de su sede en Quito. Infobae, Buenos Aires, 8 de julio de 2018,

10 El gobierno de Colombia anunció que se retira de la Unasur. Infobae, Buenos Aires, 10 de agosto de 2018.

11 Ecuador se retira de la Unasur y quiere la sede. *Página 12*. Buenos Aires. 15 de marzo de 2019.

12 HERRERA, Juan C. Prosur, el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica, *The New York Times*, New York, 9 de abril de 2019, [En línea] Consultado el 16 de marzo de 2020, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2019/04/09/espanol/opinion/prosur-unasur-america-latina.html>

Maduro fue reelecto, las que fueron cuestionadas por la oposición, que en su mayoría se abstuvo. La Organización de los Estados Americanos declaró ilegítimas las elecciones en cuestión, por no haber participado todos los actores, no responder el gobierno de Maduro a los estándares internacionales y carecer de las garantías necesarias<sup>13</sup>. Posteriormente, el Consejo Permanente de la entidad dispuso no reconocer como legítimo al gobierno venezolano a partir del comienzo del nuevo período presidencial de Maduro, fijado para el 10 de enero de 2019<sup>14</sup>.

Por otra parte, el presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, se proclamó presidente encargado de Venezuela<sup>15</sup> obteniendo el reconocimiento de la Unión Europea, numerosos países latinoamericanos y europeos, y fundamentalmente de Estados Unidos de América. Otros países latinoamericanos, como Uruguay, Bolivia, México, Nicaragua, El Salvador, Cuba, Guyana y Surinam, así como potencias extrarregionales como Rusia y China y países de otras regiones continúan reconociendo a Maduro, quien mantiene el control de la administración pública, las fuerzas armadas y la policía, así como de las restantes instituciones del Estado, excepción hecha de la Asamblea Nacional.

La conformación del denominado *Grupo de Lima*, conjunto de países organizado para procurar solucionar la problemática institucional de Venezuela, emitió la *Declaración de Lima*<sup>16</sup> a través de la cual sus integrantes afirmaron su vocación de contribuir a la restauración de la democracia en ese país a través de una salida pacífica y negociada; pero asumiendo como válida exclusivamente la postura de la oposición venezolana y condenando terminantemente la postura asumida por el gobierno del país, lo cual, más allá del mérito de una u otra posición, tornaba no idónea a esta instancia para una negociación real. Más adelante, el Grupo de Lima declaró ilegítimo al gobierno de Maduro surgido de las elecciones antes referidas, y reconoció al *Presidente Encargado* Juan Guaidó como legítimo mandatario de Venezuela.

La intimación por parte del presidente estadounidense Donald Trump a las Fuerzas Armadas venezolanas para retirar su apoyo a Maduro y de brindarlo al *presidente encargado* Guaidó, anunciando que sus integrantes arriesgaban su vida y su futuro de continuar haciéndolo<sup>17</sup> fue respondida por el ministro de Defensa venezolano general Wladimir Padrino López, quien sostuvo que para cambiar el gobierno Trump tendría que “pasar sobre los cadáveres” de él y su alto mando<sup>18</sup>.

---

13 OEA. Asamblea General, Resolución sobre la situación en Venezuela, 5 de junio de 2018, AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18), Secretaría General, Washington.

14 OEA. Consejo Permanente, Resolución sobre la situación en Venezuela, 9 de abril de 2019, CP40191S01, Secretaría General, Washington.

15 PONTE, Gabriela. Juan Guaidó se proclama «presidente encargado» de Venezuela, ABC Internacional, Madrid, 23 de enero de 2019 [https://www.abc.es/internacional/abci-juan-guaido-proclama-presidente-interino-venezuela-201901231844\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-juan-guaido-proclama-presidente-interino-venezuela-201901231844_noticia.html)

16 Declaración de Lima, 8 de agosto de 2017, [En línea] Consultado el 23 de enero de 2020, disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-de-lima>

17 La dura advertencia de Trump al ejército de Venezuela para que abandone su apoyo a Maduro: “Están arriesgando su vida... Lo perderán todo”. BBC News Mundo, Londres, 19 de febrero de 2019, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional->

18 *Ibidem*.

Por su parte, Trump, preguntado por periodistas estadounidenses acerca de la posibilidad de que Estados Unidos interviniera militarmente en Venezuela, expresó que ... *Todas las opciones están sobre la mesa...*<sup>19</sup>.

Guaidó solicitó a Estados Unidos y a los países del Grupo de Lima una “intervención militar humanitaria”<sup>20</sup> pero los países latinoamericanos integrantes del referido Grupo optaron por impulsar una transición por medios diplomáticos y políticos, desestimando el uso de la fuerza<sup>21</sup>.

La prudencia evidenciada por los miembros del Grupo de Lima evitó la catástrofe de una guerra en América del Sur, pero la amenaza que representa esa eventualidad permanece latente.

La virtual desaparición de *UNASUR* y la anunciada *flexibilización del MERCOSUR* por parte del presidente brasileño Jair Messias Bolsonaro<sup>22</sup> que permitiría a sus miembros celebrar acuerdos comerciales individualmente, previsiblemente transformando la actual unión aduanera imperfecta en un área de libre comercio, permite advertir que la integración sudamericana, base de la prolongada paz de la subregión, está involucionando.

Cabe señalar que si bien la cooperación militar en el Cono Sur se ha mantenido, incluyendo tanto importantes ejercicios combinados, como, en el caso de Argentina y Chile, la Fuerza de Paz Combinada Conjunta “Cruz del Sur”, o entre Argentina y Brasil la cooperación entre *EMBRAER* y la Fábrica de Aviones “Brigadier San Martín”, en la construcción de partes por parte de la segunda para el avión de transporte KC-390 producido por la primera, prosiguiendo asimismo múltiples ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas de los países sudamericanos y con participación en diversos casos de países extrarregionales, lo cierto es que se ha perdido la tarea de construcción de esa cooperación en muy diversos temas, a cargo en su momento del *Consejo de Defensa Sudamericano*.

Es en definitiva en ese nuevo ámbito que cabe considerar la evolución reciente de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

---

19 DONALD Trump afirmó que “todas las opciones están sobre la mesa”, en relación con Venezuela, Infobae, Buenos Aires, 23 de enero de 2019, [En línea] Consultado el 20 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/01/23/donald-trump-afirmo-que-todas-las-opciones-est-an-sobre-la-mesa-en-relacion-a-venezuela/>

20 LOZANO, Daniel. Tras la violencia, Guaidó pide una intervención de la región para frenar a Maduro. *La Nación*, Buenos Aires, 25 de febrero de 2019.

21 Grupo de Lima no apoya intervención militar, *El espectador*, Bogotá, 25 de febrero de 2019, [En línea] Consultado el 15 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/grupo-de-lima-no-apoya-intervencion-militar-en-venezuela-articulo-841744>

22 MARTIRENA, Francisco. Bolsonaro empezó a flexibilizar el Mercosur y bajará el arancel externo a bienes de capital, Bae Negocios, Buenos Aires, 24 de enero de 2019, [En línea] Consultado el 15 de febrero de 2019, disponible en <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Bolsonaro-empezo-a-flexibilizar-el-Mercosur-y-bajara-el-arancel-externo-a-bienes-de-capital-20190123-0065.html> acc. 04-05-2019.

## 2. Un marco para el análisis: las relaciones civiles-militares en América Latina

En la introducción a la clásica obra de Huntington<sup>23</sup> el referido autor señaló que el objetivo de la política en materia de relaciones civiles-militares es el de desarrollar un sistema de ellas en el cual se maximice la seguridad militar con el menor sacrificio posible de otros valores sociales; involucrando el logro de tal objetivo un complejo balance de poder y actitudes entre grupos civiles y militares. Si tal balance es obtenido, se acrecienta la posibilidad de encontrar las respuestas a los aspectos operacionales de la política militar. "...Las naciones que no logran ese adecuado balance, malgastan sus recursos y corren riesgos incalculables..."<sup>24</sup>.

Para el logro de ese balance, son fundamentales el control civil y el ejercicio idóneo por parte de la autoridad política de sus funciones de conducción de la defensa.

La expresión "control civil" en relación a las fuerzas armadas, es y ha sido siempre, como reconoce Huntington, de muy difícil definición. Señaló que:

"...Presumiblemente, el control civil tiene algo que ver con el poder relativo de grupos civiles y militares. Presumiblemente también, el control civil es alcanzado en la medida en la cual el poder de los grupos militares es reducido. Consecuentemente, el problema básico en definir el control civil es: ¿cómo puede ser minimizado el poder militar?...".

Respecto del control civil de las fuerzas armadas, ha sido destacado que ... el control civil se convierte en quien de hecho (no en teoría) establece la política de seguridad nacional y determina la asignación de recursos finitos para llenar las necesidades de seguridad...<sup>25</sup>.

También ha sido señalado que:

...El mejor indicador del estado del control civil es quien prevalece cuando las preferencias civiles y militares divergen. Si los militares prevalecen, hay un problema. Para determinar si los militares juegan un rol importante en el proceso de toma de decisiones de una sociedad, sería necesario identificar un número de asuntos que enfrentan las preferencias de los militares contra las de los civiles y ver quien prevaleció...<sup>26</sup>

Consideramos preferible al de control civil el concepto de conducción política de la defensa, entendido como la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa y sus designados, se traducen en todos los actos

---

23 HUNTINGTON, Samuel. *The soldier and the state. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England, 1985, pp. 1-2.

24 *Ibid.* p. 2.

25 BEN MEIR, Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*. Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Columbia University Press, New York, 1999, p. 11.

26 DESCH, Michael C. *Civilian control of the military. The changing security environment*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001, pp. 4-5.

realizados por los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las Fuerzas Armadas. Ello no excluye, ciertamente -muy por el contrario, lo supone- la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político<sup>27</sup>, dado que tales decisiones deben tener por objetivo el logro de la eficiencia y eficacia en el sector y, en definitiva, el logro de una adecuada capacidad de defensa del país de que se trate.

Pion-Berlin<sup>28</sup> destacó la importancia que tiene la organización de la defensa para el logro del control civil, recordando los lineamientos caracterizados por Huntington<sup>29</sup> como “las pautas de autoridad” en relaciones civiles-militares.

Conforme destacó el autor citado en último término, tales pautas son el nivel relativo, la unidad relativa y el ámbito relativo de los grupos militares y civiles.

Señaló que el *nivel relativo* se refiere a la posición que el grupo respectivo ocupa en la jerarquía de la autoridad gubernamental, destacando que se ejerce control vertical sobre los militares, cuando se establece entre la máxima autoridad política y los militares otro órgano que posea autoridad sobre éstos, -habitualmente un ministerio de defensa, con conducción civil-. En segundo lugar, la *unidad relativa* se refiere a la extensión en que un grupo está estructuralmente unificado en su relación con otro grupo, destacando que si los militares se presentan ante la autoridad superior divididos en tres fuerzas armadas tienen menor poder que si se presentaran unidos bajo un comandante en jefe, por ejemplo. En tercer lugar, el ámbito relativo se refiere a la variedad y el tipo de autoridad y tipo de valores respecto al cual el grupo en cuestión está facultado para ejercer autoridad, señalando que, si además de la función militar tradicional, los militares están facultados para ejercer autoridad en otros aspectos, su poder será mayor<sup>30</sup>.

Consideramos este último aspecto de fundamental importancia en Latinoamérica, región caracterizada por el carácter multifuncional de sus Fuerzas Armadas.

Se ha señalado que: “...La asunción por parte de los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma...”<sup>31</sup>.

Además, concurrieron para explicar tal multifuncionalidad muy diversos factores, muchos de ellos señalados por Lieuwen<sup>32</sup>. Entre ellos, el caudillismo político-militar que sobrevino a la conquista de la independencia, en los Estados latinoamericanos, excepción

---

27 UGARTE, José Manuel. Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares. En: PION-BERLIN, David y Ugarte, José Manuel. Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores, 2013, p. 55.

28 PION-BERLIN, David (2013). La Organización de la Defensa y relaciones civiles-militares en América Latina. En: Pion-BERLIN, David y Ugarte, José Manuel. Loc. Cit. pp. 21-52.

29 HUNTINGTON, Samuel. Op. Cit. p. 80.

30 *Ibíd.* pp. 87-88.

31 LIEWEN, Edwin. Armas y política en América Latina, Sur, Buenos Aires, 1960, p. 25.

32 *Ibíd.* pp. 80-87.

hecha de Chile y Brasil; los cambios sociales y la depresión económica, que llevaron militares al gobierno de diversos países de la región, etc.

Tales características se acentuaron notablemente durante la Guerra Fría.

En dicha época los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno en la mayoría de los países, hasta el control de la seguridad interna y de la actividad de inteligencia, la realización de actividades empresarias, así como la defensa civil, entre otros aspectos.

Creemos que para lograr una conducción política de la defensa, no basta con lograr la minimización del poder militar aludida por Huntington<sup>33</sup>.

Resulta de fundamental importancia que la ya señalada conducción política de la defensa sea ejercida con idoneidad y lucidez, considerando debidamente el asesoramiento militar y la idoneidad y experiencia de éstos.

En la clásica formulación de Huntington encontramos dos formas fundamentales de control civil: la primera, el control civil subjetivo, maximizando el poder de los civiles, o, en la práctica, de determinados civiles que ejercen poder sobre los militares<sup>34</sup>.

En cambio, el control civil objetivo se logra, conforme al referido autor, maximizando el profesionalismo militar, distribuyéndose el poder político entre grupos militares y civiles procurándose el surgimiento de actitudes y comportamientos profesionales por parte del cuerpo de oficiales, transformándolos en un instrumento del Estado, políticamente estéril y neutral, siendo el núcleo de la competencia militar la administración de la violencia; en esencia, combatir exitosamente<sup>35</sup>.

Finer<sup>36</sup> cuestionó que el logro del profesionalismo militar fuera la base del control civil, señalando que cuerpos de oficiales altamente profesionalizados, como el alemán y el japonés, habían intervenido en política, y que no era útil replicar que no serían “plenamente profesionales” afirmando que, para Huntington, todo dependería de una especial definición de “profesionalismo”. Sostuvo que si los militares se abstienen de intervenir era en virtud de un principio explícito, el “principio de supremacía civil”.

Sin dejar de reconocer la lucidez de la crítica de Finer, creemos que éste omite un aspecto fundamental del control civil objetivo de Huntington: la adecuada distribución del poder político entre grupos militares y civiles, que precisamente no se produjo en los dos ejemplos citados por Finer —que están precisamente entre los ejemplos brindados por Huntington<sup>37</sup> como inadecuados por no realizar tal distribución, con acceso inmediato a la máxima autoridad estatal, maximización del poder militar dentro del Estado, entre otros

---

33 HUNTINGTON, Samuel. Op. Cit. p. 84.

34 *ibid.* pp. 80-84.

35 *Ibid.* pp. 83-85.

36 FINER, Samuel E. *The man on horseback. The Role of the Military in Politics.* Transaction Publishers New Brunswick and London, Fourth printing, 2006, pp. 24-30.

37 HUNTINGTON, Samuel. Op. Cit. pp. 98-142.

aspectos- ni tampoco en Latinoamérica.

Pero más elusiva se muestra la búsqueda de los factores que producen el reconocimiento por parte de los militares del “principio de supremacía civil” de Finer.

Finer<sup>38</sup> ensayó diversas explicaciones, vinculando tipos de intervención militar con el nivel de cultura de la sociedad distinguiendo varios niveles de intervención militar, y relacionándolos con los niveles de cultura política, sosteniendo que los niveles de intervención política de los militares variaban conforme al nivel de cultura política de la sociedad de que se trataba.

Destacó las condiciones que proporcionaban estabilidad política: existencia y fuerza de las organizaciones que con su accionar integraban los diversos grupos sociales. Afirmó que el desarrollo de estas asociaciones requeriría la concurrencia de precondiciones materiales: un alto grado de intercambio comercial y actividad industrial, y un alto nivel de ingreso nacional<sup>39</sup>.

Contrasta con tales nociones el fenómeno de la democratización de América Latina, que comprendió a países considerados como de media o baja cultura política, y que ciertamente estaban y están lejos de alcanzar las precondiciones materiales antes descritas.

En uno de los análisis más interesantes realizados en Estados sobre la evolución de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, John Samuel Fitch<sup>40</sup> advirtió que “... La llegada de la guerra fría en América Latina marcó el comienzo de otra variación...” señalando que los cambios en la doctrina militar y el contexto político se combinaron para dar forma a un nuevo concepto de profesionalismo militar.

Señaló dicho autor que en la Guerra Fría, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar no constituyó simplemente en derrotar militarmente al enemigo, sino en proteger la capacidad del Estado de alcanzar sus objetivos nacionales, no limitados solamente a la integridad territorial. Destacó que en consecuencia la misión militar fue definida en términos de seguridad nacional, más que en la tradicional defensa nacional, dependiendo la primera del poder nacional que comprendía los factores económico, psicosocial, internacional y militar.

Sostuvo Fitch que el efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar muchos de los límites entre las esferas de competencia militares y civiles sobre las cuales reposaba el argumento anti intervencionista del profesionalismo militar clásico.

Una de las consecuencias de dichas doctrinas fueron la asunción por parte de las Fuerzas Armadas de roles de suma amplitud, así como la subordinación de las fuerzas de seguridad y las policías a las Fuerzas Armadas, el monopolio militar de la actividad

---

38 FINER, Samuel E. Op. Cit. pp. 86-109.

39 *Ibíd.* pp. 226-228.

40 FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1998, p. 12.

de inteligencia, y la realización de golpes del Estado en los países latinoamericanos por parte de las Fuerzas Armadas, que asumieron el poder con apoyo estadounidense por entenderse que de ese modo se adquiriría mayor eficacia en la lucha contra el comunismo.

Así, en el marco de la Guerra Fría, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno, hasta el control de la seguridad interna y de la actividad de inteligencia en los países señalados, la realización de actividades empresarias vinculadas y no vinculadas con la defensa nacional, así como actividades de defensa civil con una concepción sumamente ampliada, como también el desempeño de muy diversas actividades de carácter civil. Todos los países de la región, excepción hecha de México, Colombia y Venezuela, donde las Fuerzas Armadas, de todos modos, incrementaron su influencia, y Costa Rica, por carecer de Fuerzas Armadas, pasaron durante la Guerra Fría en diversos momentos a tener gobierno militar.

La redemocratización de Latinoamérica, que comenzara a fines de la Guerra Fría y se acelerara con la finalización de dicho conflicto, no disminuyó en grado significativo la amplitud de los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, con la obvia excepción del ejercicio del gobierno. Ello, excepción hecha de Argentina, -salvo situaciones de que se dará cuenta- y de Chile -con algunas novedades recientes-, y salvo las funciones de policía naval y aérea ejercidas respectivamente por la Armada y la Fuerza Aérea de dicho país.

Con las excepciones apuntadas, las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, la dirección (en la casi totalidad de los países) de la actividad de inteligencia incluyendo la actividad de inteligencia civil, la participación en el desarrollo del país, que en diversos casos incluye la realización de actividades empresarias, la protección civil ante desastres naturales o antrópicos y la realización de tareas de apoyo a la comunidad a requerimiento del poder político o en algunos casos en forma autónoma.

Respecto de las doctrinas militares que caracterizaron a las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante la Guerra Fría, cabe recordar dos vertientes fundamentales: la doctrina de la seguridad nacional, y la doctrina de contrainsurgencia.

La primera estuvo basada en la utilización del concepto de seguridad nacional, asignándole una significativa amplitud, equivalente a la de los conceptos tradicionales de defensa nacional y de seguridad interior, así como a la mayor parte de la política exterior e interior del país en el que se aplicaba.

Por otro lado, al definir el concepto de defensa nacional como el conjunto de medidas destinadas al logro de la seguridad nacional, se asignaba idéntica amplitud a ambos conceptos, pasando el concepto clásico de defensa nacional a abarcar también la seguridad interior y los aspectos fundamentales de la política exterior e interior del país, incluyendo el desarrollo, brindando bases para la intervención militar en los más diversos ámbitos.

Con relación a las doctrinas de contrainsurgencia, tuvieron origen en la lucha de la Francia colonial contra los movimientos independentistas de Indochina y Argelia,

preconizando la *guerra contrarrevolucionaria*, incluyendo tácticas caracterizadas por la asignación a las Fuerzas Armadas del rol fundamental en la lucha, configuradas a tal fin con un despliegue cubriendo el territorio incluyendo los centros poblados, subordinando a aquéllas a las policías; la creación de un movimiento de apoyo entre la población que incluía la organización en ésta de redes de informantes, observadores, patrullas y otras formas de apoyo, un control territorial a través de la división en cuadrículas, el empleo de los organismos de inteligencia militares, y el uso sistemático de la tortura como medio de obtención de información, entre otros aspectos.

En Estados Unidos, la contrainsurgencia fue plenamente adoptada como instrumento destinado a aquellos países que se consideraba amenazados por el comunismo<sup>41</sup>, constituyendo un componente fundamental del adiestramiento suministrado por Estados Unidos a las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante la Guerra Fría.

Busso<sup>42</sup>, ha observado que habiendo sido la presencia de gobiernos autoritarios una característica de la América Latina de los 70, tales gobiernos reunían rasgos comunes que los diferenciaban de los anteriormente existentes en la región.

En ellos, las fuerzas armadas pasaron a desempeñar un papel preponderante, comprometiéndose en la conducción del país a través de su institucionalidad jerárquica, y con doctrinas y modos de acción similares.

Así como la casi totalidad de la región cayó en las décadas de los 60 y 70 bajo control militar, con la misma simultaneidad se produjo la redemocratización de la región, pero produciéndose en muy diversos grados.

Cabe también coincidir con Busso<sup>43</sup> en el carácter significativo del rol estadounidense en la redemocratización de América Latina.

La redemocratización de Latinoamérica no disminuyó en grado significativo los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Excepción hecha de Argentina y de Chile –salvo aspectos marginales- las funciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas incluyen la intervención en la seguridad interior en diversos grados según los países, el control de la actividad de inteligencia incluyendo en la casi totalidad de los casos la actividad de inteligencia civil, la participación en el desarrollo del país, y la realización de tareas de apoyo a la comunidad.

En la generalidad de los casos, la amplitud de la misión militar es una característica de la gran mayoría de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Particularmente cuando tal

---

41 MAECHLING, Charles. Contrainsurgencia: La primera prueba de fuego. En: KLARE, Michael y KORNBLUH, Peter. Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad, Grijalbo, Ciudad de México, 1990, p. 40.

42 BUSSO, Anabella (1991). Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos, Revista Estudios Internacionales, Volumen 24 Número 94 Universidad de Chile, Santiago de Chile, [En línea] Consultado el 25 de mayo de 2019, disponible en <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/15460/15913/>

43 *Ibíd.* p. 265.

misión incluye el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia, aparece como imprescindible la necesidad de contar con la cooperación de tales fuerzas para asegurar el orden público y la gobernabilidad, circunstancia que unida a la tradición de intervención en la política de muchas de ellas, torna extremadamente difícil el logro de la conducción política de la defensa.

En las restantes “pautas de autoridad” señaladas por Huntington y por Pion-Berlin, cabe destacar que respecto del nivel relativo en Latinoamérica existen casos como los de México –que carece de Ministerio de Defensa, contando con dos secretarías militares- y de Guatemala, en el que el ministro de Defensa debe ser estatutariamente militar. En otros supuestos, aun cuando no constituya una exigencia estatutaria, tiene actualmente tal carácter en Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Cabe recordar que en casos como Brasil, Ecuador y Perú, ello ha sucedido en los últimos años.

La circunstancia de ser militar el titular del Ministerio de Defensa, ya sea un militar en actividad o que, aun siendo retirado, posea una fuerte vinculación y sentido de pertenencia con la institución de origen, circunstancia común en Latinoamérica, determina que resulta muy difícil que tal ministerio pueda cumplir adecuadamente la función propia del control civil de constituir el órgano a través del cual las directivas, orientaciones y políticas del presidente se materializan acabadamente en las acciones adoptadas por el Ministerio y por las Fuerzas Armadas, en todos los aspectos vinculados a la defensa, y a través del cual se brinde al presidente el adecuado asesoramiento civil y militar en temas de defensa. En la práctica, lo que sucede es que las Fuerzas Armadas, a través del ministro militar, llegan directamente al presidente, pasando a tener dicho origen toda la información sobre tales aspectos que llega a aquél.

En materia de información e inteligencia, preciso es señalar que actualmente, en Latinoamérica, existen solo dos casos –Argentina y Ecuador- en los que el titular del principal organismo civil de inteligencia tiene carácter civil. Tales organismos, en los restantes casos, tienen conducción militar.

Cabe señalar que además de la circunstancia enunciada, pocos ministerios de Defensa latinoamericanos cuentan con las facultades constitucionales y legales necesarias para cumplir con las funciones antes enunciadas.

En efecto, como hemos señalado en otra oportunidad<sup>44</sup> encontramos ministerios de Defensa cuyas funciones son exclusivamente administrativas, como son los casos de Bolivia y Venezuela, que confían las funciones técnico-militares y operativas a un Comandante en Jefe, quien a tal efecto depende directamente del presidente, o bien Nicaragua, donde el ministro de Defensa tiene por función la de dirigir la elaboración de las políticas y estrategias de la defensa y de apoyar al presidente en la obtención de las condiciones, recursos y mecanismos para que el Ejército cumpla su misión, así como en la preparación del presupuesto, entre otras tareas, sin que se establezca subordinación del Ejército respecto del ministerio en asuntos administrativos, operativos o técnico-militares.

---

44 UGARTE, José Manuel. Op. Cit. pp. 66-68 y 70-72.

Analizaremos a continuación diversos casos nacionales útiles para arribar a conclusiones.

### 3. Análisis de casos nacionales

#### 3.1 Argentina

Argentina alcanzó un grado significativo de control civil de sus Fuerzas Armadas, ayudada por la virtual retirada del gobierno militar, producida como consecuencia de la derrota experimentada en el Conflicto Malvinas (1982).

La Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional<sup>45</sup> concluyó con la amplitud ilimitada de los conceptos de *seguridad nacional* y de *defensa nacional* que caracterizaran a la Ley Nº 16.970, limitando el ámbito de la defensa a la preparación durante la paz, y la respuesta en caso de guerra, ante agresiones externas de carácter militar.

La Ley Nº 24.059<sup>46</sup> de Seguridad Interior limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad Interior al apoyo a las operaciones de Seguridad Interior "... con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones..."<sup>47</sup> (artículo 27) permitiendo el empleo de los elementos de combate solo en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultare insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad (artículos 31 y 32).

A su vez, la Ley Nº 24.948<sup>48</sup> de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, agregó dos nuevas misiones: las operaciones en el marco de las Naciones Unidas –Operaciones de paz- y las operaciones en apoyo de la comunidad o de países amigos.

Por otra parte, el Decreto Nº 727/2006<sup>49</sup> reglamentario de la Ley Nº 23.554, precisó, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas exclusivamente ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estados.

Con relación a la estructura y organización de la defensa establecidas en la Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional, cabe señalar que en materia de facultades del *Presidente de la Nación*, el artículo 10 le asignó la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas.

Un aspecto de importancia es el relativo a las amplias facultades del Ministerio de Defensa, del que dependen por delegación del Presidente de la Nación las Fuerzas Armadas (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto (artículo 16). Dicho ministerio,

---

45 Ley Nº 23.554 DE DEFENSA NACIONAL. Boletín Oficial, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

46 Ley Nº 24.059 DE SEGURIDAD INTERIOR. Boletín Oficial, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

47 *Ibíd.*

48 Ley Nº 24.498 DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS. Boletín Oficial, Buenos Aires, 8 de abril de 1998.

49 Decreto Nº 727/2006, Boletín Oficial, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

desde la restauración de la democracia, ha estado bajo conducción civil.

Por otra parte, el Estado Mayor Conjunto ejerce en exclusividad –bajo control del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa- todas las funciones propias del *accionar* conjunto, incluyendo el planeamiento y el adiestramiento conjuntos.

Cabe señalar que durante el período de gobierno del presidente ingeniero Mauricio Macri (10 de diciembre de 2015) fue dictado el Decreto N° 683/2018<sup>50</sup>, que modificó el Decreto N° 727/2006 ampliando el ámbito de la defensa nacional a las agresiones externas de cualquier tipo, contraviniendo lo establecido por la ley reglamentada, de la que surge que tales agresiones deben ser de carácter militar.

Por otra parte, el presidente Macri emitió una nueva “Directiva de Defensa Nacional”, por Decreto N° 703/2018<sup>51</sup>, en la que se afirmó que la seguridad de los Estados latinoamericanos estaría afectada por el narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando, cuya atención prioritaria correspondía a los organismos de seguridad, inteligencia e inteligencia criminal, señalando que las Fuerzas Armadas contaban con capacidades que podían ser empleadas en apoyo a la lucha contra estas problemáticas.

Cabe mencionar la realización del Operativo “Integración Norte”, en la frontera norte, dispuesto por Resolución N° 860/2018<sup>52</sup> del Ministerio de Defensa, consistente en tareas denominadas de apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad –vedado por la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, en tanto comprendió a elementos de combate- adiestramiento operacional y apoyo a la comunidad. Este operativo ha sido reiterado en 2019, (Ministerio de Defensa 2019, y Estado Mayor Conjunto, 2019).

En otro orden de ideas, cabe señalar que una combinación de factores tales como reducciones en el presupuesto de defensa, sin realizar la reestructuración que permitiera a las Fuerzas Armadas adaptarse a créditos presupuestarios más reducidos; excesivo número de personal en los grados más altos, con la consecuencia de un mayor gasto en personal; escasez de fondos, para mantenimiento del material y adiestramiento del personal; y virtual inexistencia de reequipamiento, con la consecuencia de la creciente obsolescencia del material disponible, han llevado a las Fuerzas Armadas argentinas a una situación lindante con la imposibilidad de operar<sup>53</sup>.

Las circunstancias expuestas se reflejaron en un gasto en personal –incluyendo pensiones- superior al 80%, un gasto insuficiente en funcionamiento (mantenimiento y adiestramiento, fundamentalmente) entre el 13% y el 17%, que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y entre un 1% y 5% en inversiones, que

---

50 Decreto N° 683/2018, Boletín Oficial, Buenos Aires, 24 de julio de 2018.

51 Decreto N° 703/2018, Boletín Oficial, Buenos Aires, 31 de julio de 2018.

52 Resolución N° 860/2018 del Ministerio de Defensa. No publicada en el Boletín Oficial. Texto [En línea] Consultado el 15 de diciembre de 2019. Disponible en <https://liganaval.org.ar/Operativo-Integración-Norte.pdf>

53 UGARTE, José Manuel. Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina; **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales** (PRCS) No. 7 Enero-Junio 2019, [En línea] Consultado el 20 de septiembre de 2019. Disponible en <http://hdl.handle.net/2133/15383>.

trajo consigo la virtual imposibilidad de reequipar a las Fuerzas Armadas. Ello, para un presupuesto de defensa que fue reduciéndose del 2,4% del PBI en 1985, al 1,5% en 1990 y 1,1% del PBI en 1997, oscilando a partir del 2004 entre el 0,8% y el 1% del PBI.

Tal situación se ha mantenido por espacio de 28 años, agravándose durante los últimos años. Así, las proporciones fueron para 2015, personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, 82%, 13%, y 3,9%. Para 2017, de 81,80%, 14,3% y 3,8%. Para 2018, 86,37%; 9%; 3,24%. Para 2019, 87%, 8,5% y 1,8%. (Leyes de Presupuesto para 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, jurisdicción Defensa más pasividad militar).

Las consecuencias de las circunstancias descritas son: medios materiales con tres, cuatro o cinco décadas de antigüedad, sin modernizaciones o con modernizaciones interrumpidas por falta de presupuesto, en mal estado de mantenimiento o simplemente inoperables.

Las apreciaciones indicadas no son meramente subjetivas. El clásico *The Military Balance 2017* señalaba sobre Argentina que "...después de un largo período de relativa negligencia y baja inversión, hay un requerimiento para reemplazar un gran número de plataformas antiguas, inoperables y retiradas..."<sup>54</sup>.

Se debe señalar que concluido el 10 de diciembre de 2019 el período de Macri, asumió la presidencia el abogado Alberto Fernández, de signo político diverso a su predecesor, designando como ministro de Defensa al ingeniero Agustín Rossi, que se desempeñara en idéntico cargo durante el gobierno encabezado por la abogada Cristina Fernández. Con anterioridad al cambio de gobierno y siendo diputado nacional, Rossi presentó un proyecto de ley de creación de un Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) a fin de financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas formado por un porcentaje inicial del 0,35% del total de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto, incrementado progresivamente hasta llegar al 0,8% para el año 2023, manteniéndose en dicho porcentaje. El proyecto alcanzó media sanción en la Cámara de Diputados, no habiendo sido remitido por el órgano ejecutivo para su tratamiento en sesiones extraordinarias, aguardándose con expectativa su tratamiento en sesiones ordinarias.

### 3.2 Brasil

En Brasil, una paulatina apertura y logros económicos determinaron que las Fuerzas Armadas entregaran el poder en una posición de fuerza. Tal posición incluyó una misión militar amplia –reflejada en la Constitución de 1988– influencia en la seguridad interior, la persistencia de los *ministerios militares*, dependencia directa del Presidente de la Nación, y control de la actividad de inteligencia civil y militar.

De la Constitución brasileña de 1988<sup>55</sup> (artículo 142) surgen las características

---

54 International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017, p. 423.

55 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos [En línea] Consultado el 10 de diciembre de 2019. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

multifuncionales de las fuerzas armadas brasileñas. Además de la defensa, dichas fuerzas están destinadas a garantizar a los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, la ley y el orden.

También surge de la referida Constitución que las Policías Militares y los Cuerpos de Bomberos Militares estaduais, a cargo de la función de policía de seguridad en los estados, aunque subordinadas a los gobernadores, son fuerzas auxiliares y reserva del Ejército (artículo 144 apartado 6°), quien mantiene un rol en materia de doctrina, equipamiento y disciplina de las instituciones nombradas a través de la Inspectoría General de las Policías Militares y de los Cuerpos de Bomberos Militares, que depende del Comando del Ejército (Decreto-Ley N° 667/1969<sup>56</sup>).

El Ministerio de Defensa es de creación relativamente reciente en Brasil; fue formalmente establecido por la *Ley Complementaria* N° 97<sup>57</sup> sustituyendo a los antiguos *Ministerios Militares*.

La referida ley y sus modificatorias Leyes Complementarias N° 117<sup>58</sup> y N° 136<sup>59</sup> mantuvieron e incluso incrementaron el ya señalado carácter multifuncional de las fuerzas armadas brasileñas.

En efecto, la referida ley, tras reiterar textualmente el ya citado artículo 142 primer párrafo de la Constitución, estableció como atribución subsidiaria de las Fuerzas Armadas: cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, incluyendo la participación en campañas institucionales de utilidad pública y de interés social.

En materia de seguridad pública, el artículo 16 facultó a las Fuerzas Armadas brasileñas a actuar en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, contra delitos transfronterizos y ambientales.

Cabe destacar en lo relativo a la actividad de inteligencia, que además del obvio control sobre la inteligencia militar, las Fuerzas Armadas controlan, a través de un órgano que se encuentra estatutariamente bajo la conducción de un oficial militar en actividad, el Gabinete de Seguridad Institucional (GSI), la inteligencia civil representada por la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), dependiente del GSI, (artículo 11, punto V, Ley N° 13.502) que además es la agencia central del Sistema de Inteligencia Brasileño (SISBIN) y ejercen además la coordinación del aludido SISBIN (art. 3°, (Ley N° 9.883/1999<sup>60</sup> y Decreto 4.376/2002<sup>61</sup>(artículo 4º, apartado II y modificatorios).

Conforme establece actualmente la Sección VI, artículos 10 y 11 de la Ley N° 13.844<sup>62</sup>, el GSI, que depende directamente del Presidente de la República, tiene entre sus

---

56 Decreto Lei 667 de 1967, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de julio de 1969.

57 Lei Complementar N° 97, Diário Oficial da União, Brasília, 10 de junio de 1999.

58 Lei Complementar N° 117, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.

59 Lei Complementar N° 136, Diário Oficial da União, Brasília, 26 de agosto de 2010.

60 Lei N° 9883 de 1999, Diário Oficial da União, Brasília, 8 de diciembre de 1999.

61 Decreto N° 4376/2002, Diário Oficial da União, Brasília, 16 de septiembre de 2002.

62 Lei N° 13.844, Diário Oficial da União, Brasília, 18 de junio de 2019.

facultades (artículo 10) las de asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República en el desempeño de sus atribuciones, especialmente en cuanto a asuntos militares y de seguridad y coordinar las actividades de inteligencia federal. El GSI tiene también a su cargo la protección de la seguridad del Presidente, Vicepresidente, principales órganos de la Presidencia de la República, y de los palacios presidenciales. Su titular, el Ministro-Jefe del GSI, tiene además a su cargo la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Defensa Nacional y preside la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Consejo de Gobierno.

Amerita señalar que el GSI fue originariamente creado bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, casi simultáneamente con el Ministerio de Defensa, lo que permite conjeturar que los militares brasileños compensaron la pérdida de poder que experimentaban con el fin de los Ministerios Militares, con un órgano que les permitía una instancia directa con el presidente en materia de defensa y seguridad, y al propio tiempo les aseguraba el control de la actividad de inteligencia. Además, como se verá, se aseguraron el control de los órganos de formulación de la política de defensa dentro del Ministerio de Defensa.

Cabe señalar que la presidenta Dilma Rousseff (2011-agosto de 2016) suprimió el GSI (Medida Provisoria N° 696/2015<sup>63</sup> ratificada por Ley N° 13.266<sup>64</sup>), estableciendo que la coordinación de la actividad de inteligencia federal, y la dependencia de la *Agencia Brasileña de Inteligencia*, eran asignadas a la Secretaría de Gobierno.

Habiendo cesado Rousseff en su cargo provisoriamente el 12 de mayo de 2016 por vía de *impeachment* para afrontar su juzgamiento por el Senado, por el que resultaría destituida el 31 de agosto del mismo año, asumió interinamente el mismo día el vicepresidente Michel Temer, como presidente interino, dictando ese mismo día 12 de mayo de 2016 la Medida Provisoria N° 726 de 2016<sup>65</sup>, restableciendo el GSI.

Entre las facultades del aludido GSI –que han crecido significativamente desde su restablecimiento en 2016- se cuentan además de las ya referidas (artículo 10, Ley N° 13.844) coordinar las actividades de seguridad de información y de las comunicaciones en el ámbito de la administración pública federal, incluyendo la seguridad cibernética, la protección de datos, la protección del Plan Nuclear Brasileño, cuestiones referentes al sector espacial brasileño, así como asuntos relativos al terrorismo, su prevención y neutralización, y asuntos relativos a infraestructura crítica.

Cabe señalar que el mismo año 2016 se dictó el Decreto N° 8903<sup>66</sup> a través del cual se creó el Programa de Protección Integrada de Fronteras (PPIF) destinado a coordinar la prevención, control, fiscalización y prevención de los delitos transfronterizos, teniendo a su cargo también el GSI la Secretaría Ejecutiva del Comité Ejecutivo del PPIF, que entre otros aspectos prevé la actuación integrada y coordinada de los órganos de seguridad pública, de inteligencia, aduaneros, impositivos y de las Fuerzas Armadas, contra los aludidos delitos transfronterizos.

---

63 Medida Provisória N° 696/2015, Diário Oficial da União, Brasília, 6 de octubre de 2015.

64 Lei N° 13.266, Diário Oficial da União, Brasília, 6 de abril de 2016.

65 Medida Provisória N° 726 de 2016, Diário Oficial da União, Brasília, 19 de mayo de 2016.

66 Decreto N° 8903/2016, Diário Oficial da União, Brasília, 17 de noviembre de 2016.

La Ley Nº 13.491<sup>67</sup> estableció la competencia de la Justicia Militar en aquellos delitos dolosos contra la vida y cometidos por militares de las Fuerzas Armadas contra civiles, si fueran practicados en el contexto de atribuciones establecidas por el Presidente de la República o por el ministro de Defensa, o de una operación de paz, de garantía de la ley y del orden o de una atribución subsidiaria de las Fuerzas Armadas, entre otras hipótesis.

En relación a otros aspectos de la organización de la defensa en Brasil, cabe destacar que conforme a la Ley Complementaria Nº 97, las Fuerzas Armadas dependen y están subordinadas al ministro de Defensa, de quien depende asimismo el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas órgano militar de asesoramiento del ministro en aspectos que incluyen la política y estrategia de defensa, la inteligencia de defensa, y el planeamiento de empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, la logística conjunta, y la articulación y equipamiento y de coordinación de la actuación de aquéllas en aspectos comunes a ella, como la protección civil (Decreto Nº 9570/2018<sup>68</sup>, artículo 10).

Los Comandantes de Fuerza, (artículo 4º de la Ley Complementaria), tienen a su cargo, entre otras facultades, la dirección y la gestión de la respectiva Fuerza.

Cabe señalar que las funciones de formulación de la política y estrategia de defensa, la inteligencia estratégica y operativa de defensa, la movilización, los aspectos de ciencia y tecnología de la defensa, los aspectos presupuestarios y, en definitiva, los aspectos sustantivos de la labor del Ministerio de Defensa, están en el referido ministerio confiados a un órgano militar: el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En definitiva, el asesoramiento de que dispone el Ministro en materia de política, estrategia e inteligencia de defensa, es exclusivamente militar, a partir del Decreto Nº 7.364/2010<sup>69</sup>, continuando con los sucesivos Decretos Nº 7.974/2013<sup>70</sup>, Nº 8.978/17<sup>71</sup> y finalmente Decreto 9.570/2018<sup>72</sup> actualmente vigente, aprobatorio de la actual estructura del Ministerio.

Hay no obstante novedades. Hoy, el ministro de Defensa es general de ejército en actividad, habiendo estado ese cargo ininterrumpidamente en manos civiles hasta la designación de un militar durante el gobierno encabezado por Michel Temer. Todos los miembros del gabinete del actual ministro son militares, así como el Secretario General del Ministerio, el Secretario de Personal, Salud, Enseñanza y Deporte, y el Secretario de Productos de Defensa, entre otros muchos funcionarios del ministerio.

En definitiva, el Presidente de Brasil –hoy un militar retirado- y su vicepresidente también militar retirado, general Antônio Hamilton Martins Mourão, reciben asesoramiento en materia de defensa del Ministerio de Defensa, exclusivamente de personal militar. Son militares los ministros Fernando Azevedo Silva, ministro de Defensa, además del Ministro-Jefe del *GSI*, y otros cinco ministros.

---

67 Lei Nº 13491, Diário Oficial da União, Brasília, 16 de octubre de 2017.

68 Decreto Nº 9.570/2018, Diário Oficial da União, Brasília, 21 de noviembre de 2018.

69 Decreto Nº 7.364/2010 Diário Oficial da União, Brasília, 24 de noviembre de 2010.

70 Decretos Nº 7974/2013 Diário Oficial da União, Brasília, 2 de abril de 2013.

71 Decreto Nº 8.978/2017 Diário Oficial da União, Brasília, 2 de febrero de 2017.

72 Decreto Nº 9.570/2018. Loc. Cit.

En suma, a partir del mismo día en que concluyó el desempeño de la presidenta Rouseff y asumió interinamente el presidente Temer, y cuando se produjo el restablecimiento del *GSI*, fue establecida la jurisdicción de la justicia militar sobre los delitos cometidos por los militares en ejercicio de funciones de seguridad interior, fue incrementado el ejercicio de tales funciones, y fueron designados al frente del Ministerio de Defensa a militares en actividad. Si anteriormente no podía hablarse de un grado significativo de control civil sobre las Fuerzas Armadas, hoy tal control prácticamente no existe.

### 3.3 Chile

En Chile, a semejanza de Brasil, una transición pactada dejó importantes resortes de poder en manos militares.

No obstante, a diferencia de aquél, en un largo y complejo proceso Chile logró superar tal circunstancia a través de reformas constitucionales –especialmente la de 2005- y de reformas legales, destacándose especialmente la Ley N° 20.424<sup>73</sup> Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, así como la Ley 19.974<sup>74</sup> Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

Cabe señalar que con anterioridad a la sanción de la Ley N° 20.424, el Ministerio de Defensa chileno constituía un órgano con funciones limitadas y una estructura insuficiente para la formulación de políticas sustantivas en materia de defensa.

En las materias relativas a la política de Defensa, tenían competencia diversos Consejos, con predominante o significativa presencia de las Fuerzas Armadas.

En lo relativo a la estructura del Ministerio de Defensa, con anterioridad a la sanción de la Ley N° 20.424<sup>75</sup>, merece señalarse que comprendía órganos con facultades fundamentalmente administrativas, debiendo compartir facultades en los aspectos fundamentales de la política de defensa y en los aspectos operacionales con las Fuerzas Armadas, a través de los diversos órganos colegiados a que se ha hecho mención.

La sanción de la Ley N° 20.424, tras cinco años de análisis y debates en el Congreso chileno, constituyó una innovación importante en el esquema señalado.

En efecto, el aludido cuerpo normativo, tras destacar (artículo 1°) la autoridad del Presidente de la República “...en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes...” estableció que a los “...efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes...”.

---

73 Ley N° 20.424, Diario Oficial, Santiago de Chile, 4 de febrero de 2010.

74 Ley N° 19.974, Diario Oficial, Santiago de Chile, 2 de octubre de 2004.

75 Ley N° 20.424. Loc. Cit.

El aludido artículo asignó al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, ratificando la dependencia de dichas fuerzas respecto del Ministerio de Defensa, y disponiendo que en caso de crisis internacional que afectare la seguridad exterior y en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumiría la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas entregando al Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados.

Tras ratificar el artículo 2° la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa Nacional, el artículo 3° asignó al referido ministerio el carácter de órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional, encomendándole, en consecuencia, la propuesta y la evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, así como el estudio, la propuesta y la evaluación de las políticas y normas aplicables a los órganos integrantes del sector Defensa y el control relativo a su cumplimiento, el estudio de las necesidades financieras y presupuestarias del aludido sector y la propuesta del anteproyecto de presupuesto anual, y la asignación, la administración y el control del uso de los recursos asignados a los organismos correspondientes al sector referido.

Nos encontramos evidentemente, en el contexto latinoamericano, con un robusto ministerio, con facultades fundamentales tanto en materia de formulación y evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones de defensa y militar, como en materia de fiscalización de actividades, de formulación de la propuesta presupuestaria, e incluso supervisión en materia de inversión de los recursos.

Cabe señalar, además, que el artículo 5° encomendó al ministro otras funciones. Entre ellas, habremos de destacar especialmente la facultad de aprobar la planificación secundaria, es decir, la planificación estratégica militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto.

Como expresión de los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas, persistió la Junta de Comandantes en Jefe, a la que el artículo 10 definió como "... el órgano consultor del Ministro de Defensa Nacional en materias comunes de las Fuerzas Armadas relativas al desarrollo y empleo de los medios militares...".

El referido artículo estableció el requerimiento obligatorio de la opinión de la aludida Junta, respecto de aspectos importantes como la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional y respecto de la doctrina y reglamentación conjunta, entre otros aspectos fundamentales de la defensa.

Se advertirá que la opinión de la Junta no es vinculante. Aparece como un cierto contrapeso, bien que limitado, a las facultades que son conferidas por la ley al Ministerio de Defensa y al Estado Mayor Conjunto.

La ley no solo asignó al ministerio facultades fundamentales en los aspectos señalados, sino también lo dotó de los medios técnicos necesarios para ejercerlas con

eficacia.

En efecto, creó un órgano sustantivo de elaboración de políticas de defensa, la *Subsecretaría de Defensa*, a la cual el artículo 15 asignó, entre otras, las atribuciones de sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, y encargarse de su actualización y explicitación periódica, de efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior, de sugerir al ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquélla; la de coordinar, en conformidad con las instrucciones del ministro, la acción internacional de los organismos del sector defensa, la propuesta al ministro de las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquéllas para sistemas de armas y otros equipos.

Como puede advertirse, nos encontramos ante el núcleo duro de la política de defensa. Por ello, también parece una decisión legislativa acertada la de establecer la dependencia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) respecto de la Subsecretaría.

También parece acertado, como se dispone en el artículo 18, que se establezca una relación funcional respecto de la aludida Subsecretaría de las empresas estatales chilenas de producción de material bélico, FAMA, ASMAR y ENAER.

Otro cambio importante de la ley en comentario es la sustitución de las antiguas Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, así como de la Dirección Administrativa del Ministerio, por una Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que además de sustituir a los órganos referidos, adquirió mayores facultades que sus predecesoras.

También la ley incrementó sustancialmente las funciones del ahora denominado Estado Mayor Conjunto, establecidas en el artículo 25.

Definido ahora como el organismo de trabajo y asesoría permanente del conjunto de las Fuerzas Armadas, siendo órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afectare a la seguridad exterior de la República, asignándosele ahora con exclusividad – bien que sujeto a aprobación del ministro- el desempeño de las funciones propias del accionar conjunto, destacándose la elaboración de la planificación secundaria, la doctrina conjunta, el entrenamiento conjunto, siendo también de interés su participación en los proyectos de adquisición e inversión conjuntos. Incrementan la importancia de este órgano las importantes funciones operacionales que le son asignadas en la ley.

El artículo 26, al par que establece su dependencia respecto del ministro de Defensa, estableció además que el órgano en cuestión “...ejercerá el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la defensa nacional....”.

Otro aspecto de importancia dentro de las funciones y responsabilidades ahora asignados al Ministerio, es el contemplado en el artículo 33, en cuanto establece que dicho órgano "...será responsable de supervisar la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector defensa..." disponiéndose además que las empresas de producción bélicas serán también evaluadas por el Ministerio.

En definitiva, no caben dudas respecto a que después de la sanción de la ley referida, es el Ministerio de Defensa quien en Chile toma las decisiones relativas a la defensa.

Otro hecho importante ha estado constituido por la sanción de la Ley N° 21.174<sup>76</sup> estableciendo "un nuevo mecanismo de financiación de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas".

El nuevo cuerpo normativo concluyó con el financiamiento del equipamiento de las Fuerzas Armadas de Chile a través de un porcentaje del 10% de los ingresos por ventas al exterior de la empresa estatal de cobre CODELCO, mecanismo de limitados controles y cuyos ingresos dependían en definitiva de factores externos a la defensa, sustituyéndolo por la creación de un Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa, y un Fondo de Contingencia Estratégico, cubriendo el primero de ellos tanto la inversión en material bélico, en base a un plan cuatrienal de inversiones destinado a financiar la obtención de las capacidades estratégicas determinadas por el planeamiento, como el mantenimiento del material bélico que fuera adquirido, y destinado el segundo para cubrir contingencias de guerra o crisis internacional, estableciéndose controles para la gestión de los aludidos fondos.

En otro orden de ideas, cabe destacar el dictado por el Órgano Ejecutivo del Decreto Supremo N° 265/2019<sup>77</sup>, a través del cual se autorizó la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vincularan al narcotráfico y crimen organizado transnacional, en el marco de las facultades que la Constitución y la ley les otorgaran, en zonas fronterizas del territorio nacional, debiendo el ministro del Interior y Seguridad Pública evaluar la forma en que las policías emplearán la colaboración mencionada, coordinándose con el ministro de Defensa Nacional para la eficacia de tal colaboración, que incluiría la prestación de apoyo logístico, de transporte y tecnológico, en zonas fronterizas del territorio nacional.

Este decreto no dejó de suscitar polémicas.

Como ejemplo, el exsubsecretario de Defensa y académico Marcos Robledo<sup>78</sup> destacó que la formación que reciben las instituciones militares ha traído como consecuencia el aumento de la violencia en zonas donde se les ha encargado colaborar con la lucha anti

---

76 Ley N° 21.174. Diario Oficial, Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2019.

77 Decreto Supremo N° 265/2019, Diario Oficial, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2019.

78 ANDRADE, Eduardo. Militarización contra el narcotráfico: un paso atrás en el debate latinoamericano, Radio Universidad de Chile, Santiago de Chile, 10 de julio de 2019 [En línea] Consultado el 27 de febrero de 2020, disponible en <https://radio.uchile.cl/2019/07/10/militarizacion-contra-el-narcotrafico-un-paso-atras-en-el-debate-latinoamericano/>

narcotráfico. Asimismo, el académico Felipe Agüero<sup>79</sup> señaló que lo que se requería, ante un incremento del narcotráfico, era mejorar los instrumentos con que se contaba para esos fines –Carabineros, Policía de Investigaciones–.

Por otra parte, el 18 de octubre de 2019 se agravaron en Santiago de Chile las protestas contra el alza del precio del metro, produciéndose desórdenes que según todos los indicios expresaban un descontento social más profundo.

El 19 de octubre, fue dictado el Decreto Supremo N° 472/2019<sup>80</sup>, en virtud del cual se declaró el estado de excepción constitucional de emergencia, en las Provincias de Santiago y de Chacabuco, así como en las comunas de Puente Alto y San Bernardo de la Región Metropolitana, por un plazo de 15 días, conforme a lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley N° 18.415, designándose como Jefe de Defensa Nacional en la referida zona a un alto Oficial del Ejército, a quien se asignó el mando de las Fuerzas Armadas y del Orden y Seguridad Pública.

Es, asimismo, de sanción inminente un Proyecto de Fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia de Estado (SIE)<sup>81</sup>, que incorpora como miembros del Sistema de Inteligencia a Gendarmería de Chile (Servicio Penitenciario) y al Servicio Nacional de Aduanas, estableciendo además que la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y el Servicio de Impuestos Internos (SII) integren el Sistema al solo efecto de aportar análisis de inteligencia estratégica.

Se crea un Consejo Asesor de Inteligencia, constituido por el ministro del Interior y Seguridad Pública, el ministro de Defensa Nacional, el subsecretario del Interior, y los jefes de los organismos que conforman el SIE, para asesorar directamente al Presidente de la República en materia de inteligencia.

Se fortalece la autoridad del Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, organismo central del SIE, creándose además el cargo de Subdirector, incrementándose las limitadas facultades de la Comisión de Control de la Cámara de Diputados.

Cabe destacar, asimismo, la presentación y trámite por el Órgano Ejecutivo de un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, a fin de establecer el rol de éstas en materia de protección de la infraestructura crítica cuando fuera indispensable para la seguridad nacional. Se trata en definitiva de asignar a dichas fuerzas una nueva función en seguridad interior, bien que por tiempo limitado –treinta días prorrogables una vez por igual período- “...cuando exista un riesgo para la seguridad de la Nación, fuera de los casos de estado de excepción constitucional...”<sup>82</sup>.

En definitiva, Chile es un país caracterizado por una misión de las Fuerzas Armadas

---

79 *Ibíd.*

80 Decreto Supremo N° 472/2019. Diario Oficial, Santiago de Chile, 18 de octubre de 2019.

81 PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE Y MODERNIZA EL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO, Mensaje N° 192/366, Boletín N° 12234-02, Senado de Chile, Santiago de Chile, 2018.

82 PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, Mensaje N° 534/365, Boletín N° 13.088-02, Senado de Chile, Santiago de Chile, 2019.

clara y orientada hacia la defensa y que ha realizado grandes avances hacia el control civil, en los últimos años, y que al mismo tiempo puede mostrar una política de defensa exitosa en cuanto al desarrollo de adecuadas capacidades para la defensa. Cabe señalar, no obstante, que en los últimos años se han producido medidas de limitado involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad pública.

### **3.4. Colombia**

Junto con Venezuela y México, Colombia integró el reducido núcleo de países latinoamericanos que lograron transcurrir la Guerra Fría sin golpes militares, aunque no sin que dicho conflicto dejara de ejercer influencia en sus Fuerzas Armadas y su estructura de defensa.

Aunque la historia colombiana estuvo caracterizada por las guerras civiles padecidas por el país durante la mayor parte del siglo XIX, también sostuvo conflictos armados limitados con Perú, antiguamente la guerra grancolombo-peruana (1828-29) y muy posteriormente, los episodios bélicos de La Pedrera (1911) y la Guerra de Leticia (1932-1933), además de una simbólica participación en la Segunda Guerra Mundial y una participación más activa en la Guerra de Corea.

No obstante, los conflictos internos han constituido la mayor actividad de las Fuerzas Armadas de Colombia, que además de diversos conflictos civiles han enfrentado a las organizaciones insurgentes FARC-EP (1964-2016), ELN (1964-actualidad), EPL (1967-actualidad), M-19 (1970-1990), Movimiento Armado Quintín Lame (1984-1991), y la organización contrainsurgente Autodefensas Unidas de Colombia (1960, presuntamente desmovilizada en 2006) pero que continuó con diversas expresiones denominadas por el Gobierno como Bandas Criminales (BACRIM), etc.

Tales circunstancias han determinado una organización militar configurada por su organización y despliegue para la seguridad interior y particularmente para la contrainsurgencia, y han transformado a Colombia en uno de los países latinoamericanos con mayor grado de violencia.

La firma del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, del 12 de noviembre de 2016, entre el Gobierno y las FARC-EP, principal organización insurgente del país, culminando un trabajoso proceso de paz, más allá de las dificultades para su implementación y la subsistencia de organizaciones y sectores violentos, brinda expectativas de disminución de la violencia y una eventual reconfiguración de las Fuerzas Armadas para la función de defensa, aun cuando no fuera total. Cabe señalar que el Acuerdo referido no contiene previsiones sobre reconfiguración de los sistemas de defensa y seguridad tras el conflicto, como las contenidas en los Acuerdos de Paz celebrados entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN y el Gobierno de Guatemala y la UNRG.

La Constitución Política de Colombia de 1991<sup>83</sup> y modificatorias, comprende dentro

---

83 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Departamento Administrativo de

de la categoría “Fuerza Pública” a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional (artículo 216). Establece además que las Fuerzas Militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art. 217) bien que en la práctica, como se ha visto, la seguridad interna del Estado ha sido su finalidad fundamental.

Colombia cuenta con un Ministerio de Defensa, cargo que en las últimas décadas ha correspondido casi exclusivamente a funcionarios civiles. De él dependen tanto las Fuerzas Armadas –Comando General de las Fuerzas Militares, y los Comandos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea- como la Dirección Nacional de la Policía Nacional, aunando defensa nacional con seguridad pública, confusión característica de diversos gobiernos latinoamericanos durante la Guerra Fría, explicada en Colombia por la función predominantemente contrainsurgente de sus Fuerzas Armadas en las últimas décadas.

Integran también el Ministerio –además del Despacho del Ministro y la Secretaría de Gabinete de aquél- el Viceministerio de Políticas y Asuntos Internacionales, el Viceministerio para la Estrategia y Planeación, y el Viceministerio “GSED” y Bienestar, y la Secretaría General. (Decreto 1070/2015)<sup>84</sup>.

Cabe señalar que el GSED (Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa) constituye un órgano de orientación y coordinación de las entidades adscriptas y vinculadas al sector Defensa (Decreto 4483/2008<sup>85</sup> y Decreto 4177/2011<sup>86</sup>) que incluyen entes previsionales, vivienda militar, defensa civil, INDUMIL –fabricante de material bélico- CIAC –industria aeronáutica- servicio aéreo a territorios nacionales SATENA, etc.

Corresponde destacar, asimismo, que las direcciones dependientes de los viceministerios alternan competencias en materia de defensa y de seguridad pública, dado que ambos aspectos integran las competencias del Ministerio.

En cuanto a las competencias del ministro, tal como surgen del art. 1º del Decreto 49/2003<sup>87</sup>, modificado por sus similares 3123/2007<sup>88</sup>, 4890 de 2011<sup>89</sup>, y 2758 de 2012<sup>90</sup>, y de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del Decreto 1512/2000<sup>91</sup>, comprenden lo relativo a la dirección del Ministerio, la coordinación y la orientación del desarrollo de la política para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la seguridad y la tranquilidad públicas, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática; y la formulación de las políticas generales del Sector; como también, con la inmediata colaboración del Comandante General de las

---

la Función Pública, Bogotá [En línea]Consultado el 5 de enero de 2020, disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=4125](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4125)

84 Decreto Nº 1070/2015, Diario Oficial, Bogotá, 26 de mayo de 2015.

85 Decreto Nº 4483/2008, Diario Oficial, Bogotá, 27 de noviembre de 2008.

86 Decreto Nº 4177/2011, Diario Oficial, Bogotá, 3 de noviembre de 2011.

87 Decreto Nº 499/2003, Diario Oficial, Bogotá, 14 de enero de 2003.

88 Decreto Nº 3123/2007, Diario Oficial, Bogotá 17 de agosto de 2007.

89 Decreto Nº 4890/2011, Diario Oficial, Bogotá, 26 de diciembre de 2011.

90 Decreto Nº 2758/2012, Diario Oficial, Bogotá, 29 de diciembre de 2012.

91 Decreto Nº 1512/2000, Diario Oficial, Bogotá, 11 de agosto de 2000.

Fuerzas Militares, los Comandantes de Fuerza, el Director General de la Policía Nacional de Colombia, los Viceministros y el Secretario General, la estrategia para el desarrollo de los planes y programas en materia de defensa y seguridad, cabiéndole también la preparación del anteproyecto presupuestario del sector y la dirección de la ejecución presupuestaria. En definitiva, la formulación y ejecución de las políticas en materia de defensa nacional y de seguridad pública. Cabe señalar que Colombia emplea el método de planeamiento militar por capacidades, vigente entre otros países de la región, en Argentina, Brasil y Chile.

Cabe destacar también la existencia de un ente descentralizado conjunto creado por Decreto 4746 de 2005<sup>92</sup>, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, cuyo objeto es el de ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades de las Fuerzas Militares (art. 6º, complementado por los Decretos 1753/2017<sup>93</sup> y 1754/2017)<sup>94</sup>. Integran sus funciones (art. 7º), la adquisición de los bienes y servicios, y la realización de las obras de infraestructura requeridos por las Fuerzas Militares, así como la administración de las instalaciones destinadas al bienestar del personal militar y la realización de las contrataciones necesarias a tales efectos. Esta entidad tiene dirección militar e integra el sector GSED.

En definitiva, el ministerio tiene competencias no solo en materia administrativa, sino también técnico-militares y policiales, bien que los cargos relativos a aspectos técnico-militares están cubiertos con personal militar. No obstante, el ministerio carece de competencias en materia operativa, aspecto importante tratándose de fuerzas que operan constantemente en el territorio del país, carencia que incluye al planeamiento estratégico operacional, contándose con comandos estratégicos operacionales conjuntos y específicos. En el aspecto operacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares y los aludidos comandos operacionales llegan directamente al presidente. En ese aspecto, las Fuerzas Armadas presentan un significativo grado de autonomía.

Respecto de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, su mando corresponde al Presidente de la República, quien lo ejerce directamente o a través del ministro de Defensa Nacional, quien a su vez, respecto de las Fuerzas Militares, lo ejerce a través del Comandante General de las Fuerzas Militares, y respecto de la Policía Nacional, a través del Director General de dicha institución.

Colombia cuenta además con un Consejo de Seguridad Nacional –Decreto 4748 de 2010<sup>95</sup>- que constituye (artículo 2º) el máximo órgano asesor del Presidente de la República para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, asesorándolo en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas de seguridad nacional, con el objetivo de coordinar los esfuerzos de los Ministerios y otras entidades del Estado.

Está integrado (artículo 3º) por el Presidente de la República, quien lo preside, y por los ministros del Interior y de Justicia; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; de

---

92 Decreto Nº 4746/2005, Diario Oficial, Bogotá, 30 de diciembre de 2005.

93 Decreto Nº 1753/2017, Diario Oficial, Bogotá 27 de octubre de 2017.

94 Decreto Nº 1754/2017, Diario Oficial, Bogotá, 27 de octubre de 2017.

95 Decreto Nº 4748/2010, Diario Oficial, Bogotá, 23 de diciembre de 2010.

Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; el Director del DAS, órgano hoy suprimido y sustituido por la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), el Comandante General de las Fuerzas Militares; el Director de la Policía Nacional; el Alto Consejero Presidencial para la Convivencia Ciudadana; y el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional, quien es su secretario técnico.

Entre las facultades del Consejo se encuentran (artículo 4º) las de asesorar al Presidente de la República en materia de defensa y seguridad nacional; asesorar al Presidente de la República en el establecimiento de las prioridades de seguridad nacional; proponer al Presidente de la República escenarios y opciones para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional; asesorar al Presidente de la República en la formulación de políticas institucionales en materia de seguridad nacional, asesorar al Presidente de la República sobre las implicaciones de las políticas sectoriales relacionadas con la seguridad nacional; asesorar al Presidente de la República en el manejo de crisis relacionadas con la seguridad nacional; asesorar al Presidente de la República en la formulación de requerimientos de inteligencia; y asesorar al Presidente de la República en el establecimiento de las políticas de seguridad de la información del Gobierno Nacional.

En resumen, cabe concluir que en Colombia existe un Ministerio de Defensa de conducción civil y competencias en materia administrativa y también técnico-militares, aunque no operacionales. La competencia militar es amplia, en mayor medida en la práctica que lo que surge de las normas, y existe una virtual confusión entre defensa nacional y seguridad interior, lo que inexorablemente lleva a la militarización de esta última

Con relación al futuro de la Fuerza Pública colombiana post-conflicto armado, resulta de interés entre otras fuentes el documento “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2010-2030”, elaborado durante la pasada administración colombiana.

En él se destaca la necesidad de evitar, tras la paz, drásticas reducciones en el presupuesto y en la estructura de la referida Fuerza Pública.

Se afirma que Colombia procurará mantener las capacidades que le permitan enfrentar exitosamente un conflicto externo y un conflicto interno simultáneamente, preservando la experiencia y capacidades logradas durante el conflicto armado interno, previendo no obstante la concentración de las Fuerzas Militares en las funciones de defensa externa, protección de los ámbitos terrestre, marítimo, aéreo, y ciberespacial, y operaciones de paz, manteniendo su aptitud de garantizar la seguridad interior, concentrándose la Policía Nacional por su parte en el mantenimiento de la seguridad interior y la convivencia pacífica en el país, luchando tanto contra el delito organizado, como contra el delito común.

En suma, Colombia cuenta con un Ministerio de Defensa con adecuadas facultades y buen nivel técnico. Cabe advertir una excepción a tales facultades en materia operativa, en la cual es el Comandante General de las Fuerzas Militares quien se vincula con el Presidente de la Nación, operando como un sistema cerrado. Mientras dicho ministerio cuenta con una burocracia civil formada, los aspectos técnicos militares son cubiertos por personal militar.

La misión militar resulta de suma amplitud por el amplio involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, a lo que se une la circunstancia de depender la Policía Nacional, única policía de Colombia, del Ministerio de Defensa, de lo que resulta una sustancial militarización de la seguridad interior. Tales circunstancias dificultan el control civil.

### 3.5 Perú

Perú se caracteriza por poseer Fuerzas Armadas multifuncionales y con amplia participación en seguridad interior.

Conforme a la Constitución de 1993<sup>96</sup>, la misión de las Fuerzas Armadas definida en los artículos 137 y 165 incluye garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República –misión militar clásica- y, además, la de asumir el control del orden interno en caso de emergencia si así lo dispone el Poder Ejecutivo.

Las leyes amplían significativamente esta misión. Así, tienen a su cargo la conducción de la lucha contra el narcotráfico y terrorismo en caso de emergencia (artículo 5º inciso j), Ley N° 24.150<sup>97</sup>), así como prestar apoyo a la Policía Nacional en caso de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, o protección de instalaciones estratégicas para el desarrollo del país, servicios públicos esenciales, y cuando la capacidad de la policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno o fuera previsible que así sucediera (Decreto Legislativo N° 1095/2010<sup>98</sup>, artículo 4º).

Integran también las misiones de las Fuerzas Armadas, las de participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente, de acuerdo con la normatividad legal vigente (Ley del Ejército del Perú, Decreto Legislativo N° 1137/2012<sup>99</sup>, artículo 4º inciso 6). También, las de participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de asuntos antárticos, y asuntos amazónicos, así como conducir el Sistema de Información y Monitoreo del Tráfico Acuático y ejercer la autoridad marítima, fluvial y lacustre (Decreto Legislativo N° 1138/2012<sup>100</sup>, artículo 4º, incisos 7, 8 y 10), y dirigir las actividades relacionadas con el Poder Aéreo y la defensa de los intereses aeroespaciales (Decreto Legislativo N° 1139/2012<sup>101</sup>, artículo 1º).

En materia de control civil, el fortalecimiento de la democracia que siguió a la experiencia dictatorial fujimorista dio lugar a un conjunto de normas como la Ley N°

---

96 Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, Edición del Congreso de la República, Lima, Septiembre de 2017 [En línea ] Consultado el 8 de enero de 2020, disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>

97 Ley N° 24.150, *El Peruano*, Lima, 7 de junio de 1985.

98 Decreto Legislativo N° 1095/2010, *El Peruano*, Lima, 1 de septiembre de 2010.

99 Decreto Legislativo N° 1137/2012, *El Peruano*, Lima 10 de diciembre de 2012.

100 Decreto Legislativo N° 1138/2012 *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

101 Decreto Legislativo N° 1139/2012, *El Peruano*, Lima, 10 De Diciembre de 2012.

28.478<sup>102</sup> del Sistema de Seguridad y Defensa y la Ley N° 29.605<sup>103</sup>, relativa a la naturaleza jurídica, función, competencias y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, que implementaron un sistema que caracterizamos en un trabajo anterior como una organización de la defensa “...que favorece la obtención de la ... conducción política de la defensa...”<sup>104</sup>.

Merece señalarse que tras la asunción como presidente del teniente coronel (R.) Ollanta Moisés Humala Tasso –que gobernó el país entre 2011 y 2016- se realizaron importantes reformas en la legislación sobre defensa y seguridad a través de *Decretos Legislativos*, dictados por el Órgano Ejecutivo en base a facultades conferidas por el Órgano Legislativo, que introdujeron modificaciones en el sistema antes mencionado.

La nueva organización fue instrumentada a través de los *Decretos Legislativos* N° 1129<sup>105</sup>, N° 1134<sup>106</sup>, N° 1136<sup>107</sup>, N° 1137, N° 1138, y N° 1139– entre otros.

El Decreto Legislativo N° 1129 definió en su artículo 3° al Sistema de Defensa Nacional como “...el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la Defensa Nacional...” sin definir Defensa Nacional ni Seguridad Nacional pero asignando idéntica extensión conceptual a la primera y a la segunda.

Por otra parte, el artículo 5° creó un Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, al que caracterizó como el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional.

En cuanto a su estructura, el artículo 6° estableció que “...El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional está conformado por: a) El Presidente de la República, quien ejerce la Presidencia del Consejo; b) El Presidente del Consejo de Ministros; c) El Ministro de Relaciones Exteriores; d) El Ministro de Defensa; e) El Ministro de Economía y Finanzas; f) El Ministro del Interior; g) El Ministro de Justicia y Derechos Humanos; h) El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; i) El Director de la Policía Nacional del Perú; j) El Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Inteligencia...”.

Con relación a sus *funciones*, dispuso el artículo 7° que “...Corresponde al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional aprobar: a) Los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional; b) Las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la política de Seguridad y Defensa Nacional; c) Las directivas sobre Seguridad y Defensa Nacional; d) Las normas y disposiciones relacionadas a la Movilización Nacional;

---

102Ley N° 28.478, *El Peruano*, Lima, 27 de marzo de 2005.

103Ley N° 29.605, *El Peruano*, Lima, 22 de octubre de 2010.

104UGARTE, José Manuel. 2013. Op. Cit. p. 76.

105Decreto Legislativo N° 1129/2012, *El Peruano*, Lima, 7 de diciembre de 2012.

106Decreto Legislativo N° 1134/2012, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012 y 16 de diciembre de 2012 (Fe de erratas).

107Decreto Legislativo N° 1136/2012, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

e) Las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional; f) Los demás aspectos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional...”.

Con relación al Decreto Legislativo N° 1134 que aprueba la organización y funciones del Ministerio de Defensa, cabe señalar que aunque con facultades algo disminuidas en relación a las que poseía anteriormente a la reforma, continúa siendo en el contexto latinoamericano un Ministerio de Defensa con facultades adecuadas.

Así, en orden de importancia, el artículo 9°, segundo párrafo, estableció que el Ministro de Defensa “...Ejerce constitucionalmente la conducción de las Fuerzas Armadas, conforme a los lineamientos dispuestos por el Presidente de la República...”

Tiene asimismo las facultades de “...Normar, disponer y supervisar el diseño, magnitud, clasificación y distribución de los recursos materiales de las Fuerzas Armadas, de conformidad con las directrices del Presidente de la República...” (artículo 10° inciso 10); “...Dirigir el proceso de planeamiento estratégico y aprobar los planes estratégicos del sector Defensa, en el marco de la normatividad sobre Seguridad y Defensa Nacional y del Planeamiento Estratégico Integral...” (artículo 10° inciso 7); le corresponde también “...Supervisar la ejecución de los planes y programas de inversión y estandarización del equipamiento de las Fuerzas Armadas...” (artículo 10° inciso 13); “Aprobar la lista general de contrataciones consideradas estratégicas en materia de defensa, que sean efectuadas por la Agencia de Compras...” (artículo 10° inciso 13), siendo de destacar que corresponde además al Ministerio la supervisión de la referida Agencia, así como el cumplimiento del Plan Estratégico de Compras (artículo 6° inciso 12) “...Establecer los lineamientos educativos de las Fuerzas Armadas...” (artículo 6° inciso 12); entre otros muchos aspectos.

Ello evidencia que en Perú el Ministerio de Defensa no está limitado a aspectos meramente administrativos, sino que también dirige o interviene en aspectos técnico-operativos.

Por otra parte, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, órgano responsable de “...realizar el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares de las Fuerzas Armadas...” depende del Ministerio de Defensa, y su Jefe, del Ministro de Defensa (artículo 14). Lo mismo sucede en el caso del Ejército del Perú (artículo 15), Marina de Guerra del Perú (artículo 16) y Fuerza Aérea del Perú (artículo 17).

Continúa poseyendo el Ministerio de Defensa un Viceministro de Políticas para la Defensa y un Viceministro de Recursos para la Defensa, además de un Secretario General.

En definitiva, cabe considerar que con el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM<sup>108</sup> dictado como consecuencia de la Ley N° 27.658<sup>109</sup> que dispuso la fusión por absorción de la SEDENA y del Centro de Estudios Nacionales (CAEN) en el Ministerio de Defensa, desapareció la objeción fundamental que merecía la reforma, que era la superposición en buena parte de las facultades de la SEDENA, organismo de conducción militar, con el

---

108 Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, *El Peruano*, Lima, 16 de agosto de 2016.

109 Ley N° 27.658, *El Peruano*, Lima, 30 de enero de 2002.

## Ministerio de Defensa.

Además de la ya señalada multifuncionalidad de las Fuerzas Armadas peruanas, cabe señalar desde el punto de vista del control civil que habiendo contado Perú inicialmente con ministros de Defensa militares, y alternándose posteriormente militares con civiles, entre 2006 y 2018 contó ininterrumpidamente con ministros civiles.

La asunción a partir del 2 de abril 2018 como ministro de Defensa del general de división (R.) José Modesto Huerta Torres, se vio acompañada por la cobertura por militares de la totalidad de los cargos de importancia del Ministerio: el general de división (R.) Hernán Felipe Flores Ayala ocupó el cargo de Viceministro de Políticas para la Defensa, mientras que el vicealmirante (R.) Gonzalo Ríos Polastri, el de Viceministro de Recursos para la Defensa, sucediendo a un teniente general de la Fuerza Aérea del Perú. Ocupaba asimismo la Inspectoría General del Ministerio, el vicealmirante (R.) Humberto Fredy León Rabines Gironda.

Tal característica se ha mantenido. En marzo de 2020 el general de división (R.) Walter Roger Martos Ruiz era el Ministro de Defensa, mientras que el teniente general FAP (R.) Javier Enrique Ramírez Guillén ocupaba el cargo de Viceministro de Recursos para la Defensa, el general de división (R.) Hernán Felipe Flores Ayala el de Viceministro de Políticas para la Defensa, y el general de brigada (R.) Augusto Soto Castagnola el de Inspector General del Ministerio.

Sin poner en duda el desempeño ni la idoneidad de los referidos funcionarios, la experiencia en materia de relaciones civiles-militares en Latinoamérica hace inevitable concluir que en países con largos períodos de gobierno militar e instituciones débiles, la circunstancia reseñada no aparece como una buena señal para el fortalecimiento de la conducción política de la defensa.

### 3.6 Ecuador

Cabe destacar que las Fuerzas Armadas de Ecuador, aun en épocas de vigencia del sistema democrático, ejercían a través de un conjunto de normas, entre las que sobresalía la Ley de Seguridad Nacional<sup>110</sup> un verdadero rol tutelar y de arbitraje político respecto de la democracia ecuatoriana y de las autoridades electas, lo que se manifestó en la deposición de los presidentes Abdalá Bucaram (1996-1997) y Jamil Mahuad (1998-2000). Cabe señalar que el coronel Lucio Gutiérrez, figura fundamental en el derrocamiento de Mahuad, fue posteriormente electo Presidente Constitucional de Ecuador encabezando el partido político, de inspiración y composición mayoritariamente militar, “Sociedad Patriótica 21 de enero”, pero fue destituido por el Congreso como consecuencia del alzamiento popular en su contra, conocido como la “Revolución de los Forajidos” (20 de abril de 2005).

La elección del presidente Dr. Rafael Correa Delgado (2007-2017) significó un cambio en dicha situación.

---

110 Ley Nº 275 DE SEGURIDAD NACIONAL, Registro Oficial, Quito, 9 de agosto de 1979.

En primer lugar, la Constitución sancionada en 2008<sup>111</sup> implicó importantes reformas en materia de misión de las fuerzas armadas.

Así, en la Sección Tercera, Capítulo Tercero, estableció el artículo 158 que “... Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional...”.

Asimismo, el artículo 162 dispuso que “...Las Fuerzas Armadas solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley...”.

Por otra parte, el artículo 163 estableció que “...La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional...”.

Como puede advertirse, el nuevo texto constitucional distinguió claramente entre las funciones de defensa nacional y seguridad interior y entre las instituciones destinadas a actuar en uno y otro ámbito.

En lo relativo a la defensa nacional, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional<sup>112</sup> estableció en su artículo 3, respecto del Presidente de la República, a quien asignó el carácter de “...máxima autoridad de las Fuerzas Armadas...” que “...Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente...”.

El artículo 4 le asignó, en caso de inminente agresión externa o guerra internacional, la dirección política de la guerra, facultándolo a delegar el mando y conducción militar-estratégico en el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Cabe señalar, no obstante, que la exclusión del Ministerio de Defensa de las cuestiones técnico-militares no es absoluta.

En efecto, el artículo 8 definió al Ministerio de Defensa Nacional, como “...el órgano político, estratégico y administrativo de la Defensa Nacional...”.

Por otra parte, los artículos 10, por un lado, relativo a atribuciones y obligaciones del Ministro de Defensa Nacional y 16, correspondiente a las principales atribuciones y deberes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, distribuyeron las competencias entre uno y otro órgano, sin asignar al último la totalidad de las facultades en lo relativo a

---

111 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR sancionada en 2008, Registro Oficial, Quito, 20 de octubre de 2008.

112 Ley N° 74 ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL, Registro Oficial, Quito, 19 de enero de 2007.

los aspectos técnicos y operativos de la defensa.

Cabe señalar que el artículo 15 estableció que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas "...es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y de defensa nacional...".

Así, conforme a los artículos 15 y 16, el Comando Conjunto posee las atribuciones fundamentales en cuanto a la conducción operativa y al diseño de fuerzas a través del planeamiento estratégico militar, pero en este último caso se requiere aprobación y elevación a través del Ministerio de Defensa. Debe elaborar los anteproyectos presupuestarios correspondientes al referido Comando, y resolver previamente sobre los anteproyectos presupuestarios elevados por cada una de las Fuerzas Armadas; pero el Ministerio de Defensa está facultado para conocer y resolver sobre tales anteproyectos.

También el ministerio posee facultades en materia sustantiva, como dirigir la política de defensa nacional y elaborar la directiva de defensa militar. Cabe señalar, por otra parte, que conforme estableció el artículo 20, la función del Jefe del Comando Conjunto de informar y asesorar al Presidente de la República sobre los aspectos relacionados con la Seguridad Nacional debe ser ejercida a través del ministro de Defensa Nacional.

No obstante, preciso es tener en cuenta que las tres fuerzas armadas constituyen "los órganos operativos principales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas" y dependen de éste a los efectos operativos (artículo 25), bien que, a los efectos administrativos dependen del Ministerio (artículo 10, inciso a).

También es preciso señalar que la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>113</sup> estableció un "Sistema de Seguridad Pública y del Estado" basado en un concepto de "seguridad integral" de significativa amplitud. Se distinguió, además, en materia de *órganos ejecutores*, entre defensa, orden público, y prevención y detección de riesgos, quedando a cargo de la primera los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas (artículo 11).

Cabe destacar lo dispuesto por la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015<sup>114</sup> que, en lo relativo a la misión de las Fuerzas Armadas, sustituyó el segundo inciso del artículo 158 del siguiente modo "...Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley...". Una reforma similar fue realizada en la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>115</sup>.

El sucesor de Correa, Lenin Moreno Garcés, cuestionó diversos aspectos de la política de Correa.

---

113 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Registro Oficial, Quito, 28 de septiembre de 2009.

114 ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2015, Registro Oficial, Quito, 21 de diciembre de 2015.

115 LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO, Registro Oficial, Quito, 9 de junio de 2014.

Debe destacarse la disolución de la Secretaría de Inteligencia, primer organismo civil de inteligencia, creado en el gobierno de Correa, a quien se imputaron actos de involucramiento en política partidista, a través del Decreto N° 526/2018<sup>116</sup>, y su reemplazo por el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES).

Por otra parte, Moreno designó como ministro de Defensa –contrariando una pauta mantenida durante el extenso gobierno de Correa de designar a ministros civiles- al general de división (R.) doctor Oswaldo Jarrín, militar con una destacada trayectoria académica, que desde sus inicios hizo conocer su intención de fortalecer el rol militar en el Estado.

El nuevo ministro preparó y obtuvo la presentación de un proyecto legislativo denominado Proyecto de Código Orgánico de Seguridad del Estado, que aparece como orientado a incrementar las facultades militares en el Estado ecuatoriano.

En el proyecto en análisis se establece, bajo la autoridad del Presidente de la República, un Consejo de Seguridad del Estado.

El órgano fundamental del nuevo Sistema resulta ser –a semejanza de la antigua Ley de Seguridad Nacional- el órgano de apoyo del Consejo de Seguridad del Estado (artículo 14) con facultades de coordinación de las recomendaciones que debe hacer el Consejo al Presidente de la República, y de seguimiento y evaluación de las decisiones del Consejo, sugerir al Presidente la convocatoria del Consejo cuando la situación lo amerite, actuar como Secretaría, responsabilizarse de la gestión documental y tener bajo su custodia los archivos y documentación del Consejo, así como la información clasificada, formular y proponer políticas de Seguridad del Estado y Movilización Nacional al Consejo de Seguridad del Estado, para su validación y posterior aprobación por el Presidente de la República, entre otros aspectos.

El proyecto agrupa tres funciones estatales diversas: la defensa nacional, la seguridad interior y la protección civil, bajo estructuras y conceptos de carácter militar que no dan cuenta de las diferencias existentes entre ellas, fundamentalmente la defensa nacional y la seguridad interior.

En definitiva, analizando la organización y características generales de la defensa ecuatoriana podemos destacar, por una parte, que el Comando Conjunto posee una dependencia directa respecto del Presidente de la Nación solo a los efectos operativos, dado que en otros aspectos técnicos, si bien tiene las funciones fundamentales, solo accede a la autoridad presidencial a través del ministro de Defensa, quien tiene facultades no solo administrativas sino también, aunque en mucho menor grado, en aspectos técnico militares.

En lo relativo a la amplitud del ámbito abarcado por las competencias de las fuerzas armadas, merece destacarse que las Fuerzas Armadas ecuatorianas, tradicionalmente una de las más multifuncionales de Latinoamérica, vieron limitado tal carácter por la Constitución Política de 2008. No obstante, como se ha visto, la reforma de la Ley de

---

116 Decreto N° 526/2018, Registro Oficial, Quito, 30 de octubre de 2018, Suplemento.

Seguridad Pública y del Estado y la reforma constitucional de 2015 han implicado desandar en parte el camino indicado.

De convertirse en ley el Proyecto de Código Orgánico de Seguridad del Estado tal involuación se acentuaría significativamente, incrementándose la influencia militar en el Estado ecuatoriano.

### 3.7 Bolivia

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, cabe destacar que la Nueva Constitución Política del Estado<sup>117</sup> estableció en su artículo 246 que; "... I. Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe. II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones....".

Por otra parte, la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nº 1405 de 1992, artículo 36, estableció el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas bajo directa dependencia del Presidente de la Nación como "...el más alto organismo de Mando y Decisión de carácter técnico-operativo, de permanente coordinación y dirección de las Fuerzas Armadas..."<sup>118</sup>.

Queda así patentizada la dependencia directa del Comando en Jefe respecto del Presidente de la Nación, y la limitación de la autoridad del ministro de Defensa a los aspectos administrativos.

El aludido Comando está formado por el *Comandante en Jefe*, la Jefatura de Estado Mayor General, la Inspectoría General, el Estado Mayor General, y el Gabinete del Comandante en Jefe (artículo 37). Conforme al artículo 39, se asignó al *Comandante en Jefe* rango de Ministro de Estado, y solo recibe órdenes, conforme dispone el artículo 39, del Presidente de la República.

El artículo 40 asignó al Comandante en Jefe todos los aspectos relativos al mando y la coordinación de las tres fuerzas armadas, y la planificación, la formulación de la doctrina militar, la dirección de la elaboración de los planes de campaña y el adiestramiento conjunto, la determinación del equipamiento militar más adecuado, etc.

Cabe señalar que los Comandantes Generales de Fuerza, a cuyo cargo está el mando en su Fuerza Armada respectiva, su educación, instrucción y preparación, etc., dependen del Comandante en Jefe y no del ministro de Defensa (artículo 60).

En cuanto al ministro de Defensa –que carece, como se ha visto, de autoridad sobre el Comandante en Jefe, excepto en los aspectos administrativos- es el Organismo Político y Administrativo de las Fuerzas Armadas y representante legal de la institución

---

117 Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición NCPE, La Paz, 7 de febrero de 2009.

118 Ley Nº 1405 Orgánica de las Fuerzas Armadas, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 1769, La Paz, 18 de enero de 1993.

Armada, ante los Poderes Públicos. Está excluido de la mayoría de las decisiones relativas a la defensa, que están reservadas al Comandante en Jefe. Cabe señalar que si bien el ministro de Defensa puede ser un funcionario civil, ello no sucede con sus subordinados directos, los Subsecretarios de Defensa, Aeronáutica y Fuerza Naval, que deben tener el carácter de oficiales militares en actividad del grado de general de división o equivalentes en las restantes Fuerzas.

Pese a la existencia de un Ministerio de Defensa, la circunstancia de hallarse este reducido a los aspectos administrativos, determina que en todos los aspectos fundamentales de la defensa las fuerzas armadas, a través del Comandante en Jefe dependan directamente del máximo nivel del Estado, ante el cual llegan unificadas en el órgano aludido.

A ello se agrega la facultad exclusiva del Comandante en Jefe de dirigir las operaciones.

Por otra parte, las fuerzas armadas bolivianas tienen un carácter marcadamente multifuncional.

Dicho carácter surge desde la misión de las Fuerzas Armadas establecida en el artículo 244 de la Constitución Política del Estado, el que al respecto estableció que "...Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país...".

En materia específica de seguridad interior, función en la que las Fuerzas Armadas participan "...a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado..." (artículo 6°, inciso g) establece el artículo 8° que el Presidente dispondrá el empleo de las Fuerzas Armadas para "...en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones constituidas para este fin, resultaren insuficientes..." disposición que aparece como adecuada.

En definitiva, la amplitud de la misión de las fuerzas armadas, su dependencia directa respecto del Órgano Ejecutivo en múltiples aspectos, la limitación de las facultades del ministro de Defensa a aspectos fundamentalmente administrativos, las múltiples facultades del órgano comandante en jefe entre otros aspectos ya señalados precedentemente, hacen difícil en el caso boliviano el ejercicio de la conducción política de la defensa.

Se debe señalar no obstante que durante la prolongada gestión del presidente Evo Morales el puesto de ministro de Defensa estuvo a cargo de ministros civiles.

El golpe de Estado producido en Bolivia (20 de octubre-10 de noviembre de 2019) constituyó una cabal demostración de la endeblez institucional de Bolivia y de la inexistencia de gobierno político de la defensa en dicho país, que el mandatario depuesto pretendió sustituir procurando la adhesión de las Fuerzas Armadas y de la Policía a su

proyecto político, sin resultados.

### 3.8 México

En Estados Unidos Mexicanos las funciones de las Fuerzas Armadas son amplias.

Conforme estableció la Constitución de 1917<sup>119</sup> modificada, es misión de las Fuerzas Armadas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado (artículo 89, inciso VI).

Por otra parte, las funciones del Ejército y de la Fuerza Aérea incluyen la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas (Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea<sup>120</sup>, artículo 1).

Por su parte, la Armada mexicana tiene por función emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país, cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano, así como las funciones de policía naval y aquellas administrativas de todo tipo vinculadas con la navegación y el ámbito marítimo. (Ley Orgánica de la Armada de México<sup>121</sup>, artículos 1 y 2).

En Estados Unidos Mexicanos no existe un Ministerio de Defensa, sino una Secretaría de Defensa Nacional de la que dependen el Ejército y la Fuerza Aérea, y una Secretaría de Marina, de la que depende la Armada, cuyos titulares deben tener estatutariamente la condición de militares del máximo grado, siendo también militares todos los órganos previstos en las Leyes Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos y Orgánica de la Armada de México. Se trata, en definitiva, de ministerios militares, expresión característica de la autonomía militar en Latinoamérica, subsistentes aún en la región, en México y en Guatemala.

Como ha sido visto precedentemente, las fuerzas armadas mexicanas tienen carácter multifuncional, con amplia injerencia en la seguridad interior, en actividades administrativas propias de su ámbito, y en acción cívica, entre otros aspectos.

La Ley de Seguridad Nacional<sup>122</sup> estableció un mecanismo de coordinación y

---

119 Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 5 de febrero de 1917. V. asimismo Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México D.F., septiembre de 2014, y Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, con reformas, Diario Oficial de la Federación, México D.F. 6 de marzo de 2020.

120 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 26 de diciembre de 1986, última reforma Diario Oficial de la Federación, México D.F., 21 de junio de 2018.

121 Ley Orgánica de la Armada de México, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 30 de diciembre de 2002, con reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, México D.F., 31 de diciembre de 2012.

122 Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 31 de enero de 2005. Reformas

planificación que incluye la seguridad externa, la seguridad interna, y aspectos políticos, en el que participan los secretarios aludidos.

De las muy diversas funciones de las Fuerzas Armadas mexicanas ajenas a la defensa, la seguridad interna ha sido la más importante.

La actividad de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad interior ha sido intensa. La sanción de la Ley de Seguridad Interior<sup>123</sup>, contribuyó a incrementar y hacer permanente tal actividad. No obstante, la referida ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de México<sup>124</sup>.

Aunque el involucramiento de las Fuerzas Armadas mexicanas en seguridad interior reconoce tempranos como la denominada “guerra sucia” en los 60 y 70<sup>125</sup> fue a partir de 2006, en la presidencia de Felipe Calderón, en el marco de la denominada “guerra contra el narcotráfico” que las fuerzas armadas, ya profundamente involucradas en actividades de seguridad interior, comenzaron a desempeñar un rol central en la lucha contra el delito organizado en el país, alcanzando un despliegue de 50.000 hombres con esa finalidad. Esta actividad llevó a serios cuestionamientos<sup>126</sup> en materia de derechos humanos<sup>127</sup> de diversas fuentes<sup>128 129</sup>, así como a un significativo crecimiento de la cifra de homicidios en México, que se mantiene hasta el presente.

Pese a las expectativas de cambios sustanciales tras la asunción del nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador –quien durante la campaña electoral criticara la violencia y planteara la necesidad de desmilitarizar el país y crear una fuerza policial profesional<sup>130</sup>- el nuevo mandatario presentó, poco tiempo antes de asumir, un denominado Plan Nacional de Paz y Seguridad, en el que se contempló reemplazar a la Policía Federal por una Guardia Nacional, dependiente de la SEDENA –*órgano de dirección*

---

publicadas en el Diario Oficial de la Federación, México D.F., 26 de diciembre de 2005.

123 Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 21 de diciembre de 2017.

124 Sentencia de la Corte Suprema de México en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 30 de mayo de 2019.

125 The National Security Archive. Informe Documental sobre 18 años de ‘Guerra Sucia’ en México, Washington, 2006 [En línea] Consultado el 15 de marzo de 2020, disponible en <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>

126 SUÁREZ Enríquez, Ximena. Overlooking Justice. Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity. Washington Office on Latin America, Washington, noviembre de 2017, p. 8; Human Rights Watch, Informe Anual 2018, México, New York, 2018 [En línea] Consultado el 30 de junio de 2019, disponible en <https://www.hrw.org/es/world-report/2018>

127 Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Human Rights Council, General Assembly, United Nations, Juan E. Méndez, Mission to Mexico, Organización de las Naciones Unidas, New York, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3.

128 Open Society Foundation. Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico. New York, 2016 [En línea] Consultado el 15 de marzo de 2020, disponible en <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undenialble-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf>

129 Human Rights Watch. Informe Anual 2018. Loc. Cit. [En línea] Consultado el 15 de octubre de 2019.

130 MADRAZO Lajous, Alejandro. El desvarío histórico de la Guardia Nacional de Andrés Manuel López Obrador, New York Times en español, [En línea] Consultado el 12 de octubre de 2019, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2018/11/28/opinion-lopez-obrador-guardia-nacional/>

*del Ejército- y formada, estructurada y organizada por las Fuerzas Armadas, otorgándosele estado y disciplina militar, debiendo estar integrada por personal de la Policía Federal – cuya desaparición se proyectó- y de las Policías Naval y Militar, así como por personal reclutado que se incorporaría<sup>131</sup>.*

Los cuestionamientos que experimentó este proyecto determinaron que experimentara una reformulación durante el trámite en el Congreso del proyecto de ley que contenía las reformas constitucionales que brindarían base constitucional al futuro proyecto de ley de creación de la Guardia Nacional.

Así, tras sufrir sustanciales reformas en el Senado, se contempló la dependencia de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad Pública, la que debería formular la estrategia que regiría en la materia, estableciendo que el cuerpo tendría naturaleza civil, y que se regiría por una doctrina de carácter policial, debiendo los delitos que cometiera en ejercicio de su función ser juzgados por la justicia civil. También se previó que por cinco años el presidente podría disponer de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública, con carácter excepcional.

No obstante, cabe señalar que como consecuencia desapareció la Policía Federal, institución de policía civil cuya creación pareció en su momento la respuesta más consistente a las problemáticas representadas por la inseguridad y el delito organizado y que si presentaba deficiencias, la respuesta más adecuada parecía ser su depuración, profesionalización, perfeccionamiento y fortalecimiento.

Lejos de ello, se la sustituyó por una nueva institución que, por más que se la proclamó civil y bajo dependencia civil, está sujeta a fuerte impronta militar, brindada por su integración por personal, además del proveniente de la antigua Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval, además de otorgársele reglamentos, estructura y disciplina militares, debiéndose señalar que durante el período de cinco años que se estableció para el abandono por parte de las Fuerzas Armadas de sus funciones en seguridad pública, deberían participar, además de la Secretaría de Seguridad Pública, las Secretarías de Defensa –perteneciente al Ejército- y de la Marina –perteneciente a la Armada- en el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y de tareas, como también de servicios, así como para la instrumentación de sus normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente a las disposiciones aplicables en la fuerza armada permanente.

Por otra parte, como jefe de la nueva Fuerza ha sido designado un oficial militar, el general Luis Rodríguez Bucio.

Han sido sancionados sucesivamente el Decreto Legislativo por el cual el Congreso aprobó las reformas constitucionales requeridas para la posterior sanción de la Ley de

---

131 LÓPEZ Obrador, Andrés Manuel. Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018/2024, Transición México 2018-2024, Ciudad de México, 2018.

creación de la Guardia Nacional<sup>132</sup> (marzo de 2019), la Ley de la Guardia Nacional<sup>133</sup>, la Ley Reformatoria de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>134</sup>, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza<sup>135</sup>, y la Ley Nacional sobre el Registro de Detenciones<sup>136</sup> (mayo de 2019) así como el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional<sup>137</sup> (junio de 2019).

En definitiva, es difícil no prever la persistencia e incluso el incremento de la violencia que hoy caracteriza a México el aumento de la influencia política de sus Fuerzas Armadas, y el progresivo debilitamiento de las instituciones democráticas mexicanas.

Cabe señalar, asimismo, que además el nuevo gobierno mexicano ha suprimido al clásico organismo de inteligencia civil mexicano, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que dependía de la Secretaría de la Gobernación (SEGOB) y creado un nuevo organismo civil de inteligencia, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, cuyas funciones, conforme al nuevo texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>138</sup>, Artículo 30 bis, están orientadas a la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo.

Cabe señalar que la creación del nuevo organismo hace desaparecer las limitadas facultades de coordinación que reconocían al CISEN la Ley de Seguridad Nacional y especialmente el Reglamento de Coordinación de Acciones Ejecutivas para la Seguridad Nacional<sup>139</sup>.

A diferencia de lo que sucedía con el antiguo CISEN, donde la generalidad de las conducciones fueron civiles, cabe señalar que el Director del nuevo organismo es un militar, el general de división (DEM) Ret. Audomaro Martínez Zapata.

Es inevitable ver en esta nueva circunstancia un nuevo incremento de la influencia militar en México, al desaparecer un tradicional organismo civil de inteligencia que, dentro de la falta de auténtica coordinación en la materia que caracterizaba a México, dada la autonomía reconocida a las Fuerzas Armadas y a sus organismos de inteligencia, admitía

---

132 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019.

133 Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 27 de mayo de 2019.

134 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 27 de mayo de 2019.

135 Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 27 de mayo de 2019.

136 Decreto sobre LINEAMIENTOS para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 22 de noviembre de 2019.

137 Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 22 de noviembre de 2019.

138 Ley de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 30 de noviembre de 2018.

139 Reglamento de Coordinación de Acciones Ejecutivas para la Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, México D.F., 29 de noviembre de 2006.

cierta preeminencia y limitadas facultades de coordinación al CISEN, jerarquizado por su inclusión, con un capítulo especial, en la Ley de Seguridad Nacional.

La desaparición del *CISEN*, reemplazado por un nuevo organismo carente de las facultades del anterior, sin ninguna disposición expresa relativa a controles, alegadamente para concluir con el espionaje político que lo caracterizó, pero manteniendo el mismo personal e inclusive a varios de sus directivos y coordinadores<sup>140</sup> no aparece como un gesto destinado a mejorar la institucionalidad en materia de inteligencia.

### 3.9 Uruguay

El 9 de febrero de 2010, tras largo debate que involucró a sectores académicos, el Congreso de la República Oriental del Uruguay sancionó la Ley N° 18.650<sup>141</sup> *Ley Marco de Defensa Nacional*, que implicó un cambio importante respecto del sistema preexistente, caracterizado por un conjunto de normas entre las que sobresale el Decreto-Ley N° 14.157/74<sup>142</sup> Ley Orgánica Militar, dictada por el gobierno de facto encabezado por Juan María Bordaberry, caracterizada por asignar al Ministerio de Defensa exclusivamente los aspectos administrativos, reservándose las Fuerzas Armadas los aspectos técnico-operativos y de planificación, así como la conducción operativa.

De todos modos, la circunstancia de tratarse de una Ley Marco, que estableció aspectos generales, destinada a ser complementada por una futura Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional –aún no sancionada- y por reglamentaciones, llevan a pensar que aún algunas cuestiones de importancia para nuestro análisis están pendientes de resolución, y que la Ley Marco constituye un cuerpo normativo de transición.

La Ley Marco definió en su artículo 1° a la Defensa Nacional como “...el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población...”<sup>143</sup>.

Se trata de una definición de cierta amplitud, que además del concepto tradicional del término, incluyó la seguridad interior, dejando además espacio para otras actividades ajenas al aludido concepto tradicional.

Cabe señalar, no obstante, que en materia de política militar de defensa prescribió el artículo 5° que “... La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del

---

140 BADILLO, Miguel. Centro de Inteligencia opera con 99% de personal del Cisen, 4 de marzo de 2019, *Contralínea*, Ciudad de México, [En línea] Consultado el 15 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/04/03/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen/>

141 Ley N° 18650, IMPO, Montevideo, 8 de marzo de 2010.

142 Decreto Ley 14157, IMPO, Montevideo, 5 de marzo de 1974.

143 Ley N° 18650. Loc. Cit.

Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa..."<sup>144</sup>.

Cabe concluir, en definitiva, que la agresión militar externa contra la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo, habrán de constituir el objetivo fundamental de la política militar de defensa uruguaya.

En materia de distribución de competencias, el artículo 8° asignó al Presidente de la República, actuando con el ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros "...A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos. B) Dirigir la Defensa Nacional. C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas. D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional. E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional. F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional..."<sup>145</sup>.

Cabe señalar que la ley dispuso (artículo 10) la creación de un Consejo de Defensa Nacional (CODENA) como *órgano asesor y consultivo del Presidente de la República* en materia de defensa integrado por el Presidente de la República como presidente, y los ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, destinado a reunirse por convocatoria del Presidente de la República, estableciéndose que además de los citados, miembros permanentes, podrían ser convocados entre otros, incluyendo legisladores, jueces y funcionarios, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, a los Comandantes en Jefe de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea.

Como puede advertirse, la composición ordinaria del CODENA es exclusivamente de aquellos ministros de mayor vinculación con la problemática de la defensa.

Es función del CODENA asesorar (artículo 12) sobre la Defensa Nacional teniendo entre sus cometidos las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimaran necesarias para su resolución; y analizar y proponer las hipótesis de conflicto, sugiriendo en estos casos la aprobación de los planes y la coordinación de las acciones necesarias para la defensa, y realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, requirieran un tratamiento conjunto.

Estableció, además, el artículo 13 una Secretaría Permanente destinada a funcionar en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Como puede advertirse, el órgano de determinación de amenazas y de asesoramiento a su respecto es de naturaleza civil, sin perjuicio de que pueda requerir asesoramiento

---

144 *Ibíd.*

145 *Ibíd.*

militar, en lo que se diferencia netamente de su predecesor COSENA.

Merece señalarse no obstante la creación, como consecuencia del Decreto N° 147/2013<sup>146</sup> aprobatorio del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA –que amplió sustancialmente las funciones de este órgano, particularmente en materia de política de defensa y política militar, superponiéndose en buena medida con las funciones asignadas en la Ley Marco al Ministerio de Defensa- de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN), bajo dependencia de la Secretaría Permanente del CODENA, constituido por representantes de los miembros permanentes del CODENA y por representantes de otros ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideran de utilidad para el estudio de los asuntos *específicos que hubieran de tratarse*.

Cabe destacar, por otra parte, que el artículo 15 del referido Reglamento prevé que el Secretario Permanente reúna condiciones de idoneidad.

Como primer Secretario Permanente del CODENA fue designado el entonces Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general de ejército Daniel Castellá, manteniendo su cargo militar. De ese modo, un subordinado del ministro de Defensa quedó a cargo del órgano de trabajo de un Consejo “...asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional...”<sup>147</sup> (artículo 1º) que cuenta entre sus funciones las de “...aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa...”<sup>148</sup>.

Consecuencia de los factores expuestos fue la aprobación por el Decreto N° 105/2014<sup>149</sup> de la Política de Defensa Nacional, elaborada por el CODENA, asignándose a la propuesta elaborada por tal órgano –cuyo Secretario Permanente era, a la sazón, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general de ejército Milton Ituarte- conforme surge de la motivación del decreto, el carácter de documento de más alto nivel de gobierno en la materia.

En definitiva, puede advertirse que en Uruguay la elaboración de la política de defensa está a cargo, en realidad, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa más que del ministro de Defensa.

En otro orden de ideas, la Ley Marco asignó asimismo al Ministerio de Defensa Nacional (artículo 14) “... la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas...”<sup>150</sup> disponiéndose además que el ministro tuviera a su cargo, entre otras funciones, las de actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional; la preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; y la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello.

---

146 Decreto N° 147/2013, IMPO, Montevideo, 20 de mayo de 2013.

147 Decreto N° 147/2013. Loc. Cit.

148 *Ibíd.*

149 Decreto N° 105/2014, IMPO, Montevideo, 30 de mayo de 2014.

150 Ley N° 18650. Loc. Cit.

Además de estas funciones, por cierto significativas, el artículo 15 asignó al Ministerio de Defensa las funciones relativas al ejercicio de la "...gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos...ejercer la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al respecto por el Mando Superior..."; también la determinación de la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas<sup>151</sup>.

Con relación al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, fue dispuesto que dependería directamente del ministro de Defensa Nacional; dependiendo a su vez de dicho Jefe, el Mando General de las operaciones conjuntas o conjuntas combinadas, estableciéndose un Jefe de Operaciones, que representaría el Nivel Estratégico Operacional junto con los Comandantes de Mandos Conjuntos que se creen para el cumplimiento de los Planes Militares de la Defensa. También se estableció la dependencia respecto del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, del Sistema Nacional de Operaciones de la Paz (SINOMAPA).

Fue, asimismo, establecido que integrarían el Ministerio de Defensa la Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya, como organismos que ejecutarían las tareas necesarias para cumplir los cometidos asignados atinentes a la defensa.

Cabe destacar que no se advierten restricciones a las facultades de supervisión y conducción del ministro respecto de las fuerzas armadas.

No obstante, si bien el jefe del referido Estado Mayor depende directamente del ministro, no se advierte que éste cuente con órganos o instancias de asesoramiento que le permitan ejercer sus funciones de conducción y control. Es decir, que en aspectos técnico-militares pareciera que el ministro debe reposar exclusivamente en el asesoramiento del Estado Mayor de la Defensa.

Cabe señalar, además, que la Ley Marco se refiere a las Fuerzas Armadas como responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional (artículo 17), disponiendo el artículo 18 que "...Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes...sumando entonces a la defensa, funciones de contribución a la seguridad interior..."<sup>152</sup>.

Cabe señalar asimismo lo dispuesto por el artículo 20, en cuanto a que "...en tiempo de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental..."<sup>153</sup>.

---

151 *Ibíd.*

152 Ley Nº 18.650. Loc. Cit.

153 *Ibíd.*

Similar principio se incluye en el artículo 23 del capítulo 2 dedicado a misiones en el exterior, aspecto importante para las Fuerzas Armadas uruguayas, que dedican a ellas una proporción muy significativa de los efectivos de que disponen.

En conclusión, resulta evidente que la Ley Marco ha representado un avance muy significativo desde el punto de vista de la conducción política de la defensa, respecto de las normas que la antecederan, estableciéndose un Ministerio de Defensa con facultades suficientes, bajo cuya dependencia, el Estado Mayor de la Defensa cuenta con las atribuciones necesarias para el establecimiento del accionar conjunto, aspecto favorecido por otras disposiciones de la ley.

Por otra parte, la falta de sanción de la anunciada Ley Orgánica del Ministerio de Defensa y el dictado y aplicación del Decreto N° 147/2003 –con el resultado de la transferencia de facultades legalmente correspondientes al ministerio a un órgano controlado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa- ha tenido como resultado un sensible retroceso en el camino iniciado.

Se debe señalar como un logro importante para el control civil la sanción de la Ley N° 19.696<sup>154</sup> sobre el sistema Nacional de Inteligencia de Estado, norma que reorganiza el aludido sistema, creando un organismo civil de inteligencia estratégica como coordinador de los órganos y organismos que lo integran, de carácter militar y policial, estableciéndose controles.

Se trata de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE) bajo dependencia del Órgano Ejecutivo, con facultades de formulación del Plan Nacional de Inteligencia para su aprobación por el referido órgano, y de coordinación, producción de inteligencia estratégica, producción de inteligencia y contrainteligencia respecto de amenazas.

Cabe señalar que fue designado al frente del nuevo organismo un oficial militar, el general del aire Washington Martínez.

Se implementaron además controles sobre la actividad de inteligencia, requiriéndose aprobación judicial para la realización de acciones invasivas de la privacidad de los habitantes, creándose además una comisión bicameral parlamentaria de control, con facultades más significativas que las que poseen sus similares de la región.

Cabe señalar que habiendo asumido el 1º de marzo de 2020 el nuevo gobierno encabezado por el mandatario centrista Luis Lacalle Pou, este designó al frente de la SIEE a un abogado y profesor colaborador suyo, Álvaro Garcé, quien afirmó su propósito de centrar la labor del sistema de inteligencia uruguayo en la lucha contra el delito organizado<sup>155</sup>.

El nuevo presidente presentó un “Anteproyecto de Ley de Urgente Consideración

---

154 Ley N° 19696, IMPO, Montevideo, 7 de noviembre de 2018.

155 BARRENECHE, Eduardo. Crimen Organizado en la mira del nuevo sistema de Inteligencia estatal. *El País*, Montevideo 5 de Enero 2020 [En línea] Consultado el 15 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/crimen-organizado-mira-nuevo-sistema-inteligencia-estatal.html>

denominado Uruguay Seguro, Transparente y de Oportunidades”<sup>156</sup>, que en materia de inteligencia, propuso el fortalecimiento de las facultades para conducción del Sistema de Inteligencia por parte de la SIEE, y la creación en ésta del cargo de Subdirector.

Por otra parte, circunstancias desde el punto de vista de las relaciones civiles-militares han acaecido durante el mandato del presidente Tabaré Vázquez, representadas por la crítica pública por parte del Comandante en Jefe del Ejército Uruguayo, general de ejército Guido Manini Ríos, *al proyecto oficial de reformar el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas uruguayas*; así como al sistema judicial uruguayo, con motivo de los juicios realizados a militares por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, hechos que determinaron su destitución<sup>157</sup> por decisión presidencial; a lo que siguió la de su sucesor José González, el ministro de Defensa Jorge Menéndez y otros funcionarios civiles y militares<sup>158</sup>, a raíz de un proceso realizado por un Tribunal de Honor, por declaraciones formuladas en aquél admitiendo asesinatos y otros delitos, sin que ello fuera considerado lesivo al honor militar y sin que el Ministerio de Defensa formulara observación alguna.

En definitiva, el activismo puesto de manifiesto por la conducción del Ejército uruguayo en actitudes que implicaban un desafío a las autoridades electas, creó una situación dificultosa para las relaciones civiles-militares en Uruguay.

Cabrá seguir con atención la situación en el mandato del nuevo presidente uruguayo.

#### 4. Conclusiones

En un marco de retroceso de la integración regional, de creciente polarización ideológica y de presencia, gravitación y confrontación, además de la gran potencia hemisférica de otras dos potencias extrarregionales, Latinoamérica enfrenta con evidente debilidad una verdadera encrucijada donde la paz, la cooperación y la marcha hacia el fortalecimiento del sistema democrático que la caracterizaron por tres décadas parecen en riesgo.

Dentro de esa situación un aspecto de fundamental importancia está representado por la situación de sus Fuerzas Armadas.

El panorama que presentan las Fuerzas Armadas latinoamericanas en los últimos

---

156 FERRÉS, Rodrigo. ANTEPROYECTO DE LEY DE URGENTE CONSIDERACIÓN URUGUAY SEGURO, TRANSPARENTE Y DE OPORTUNIDADES, Luis Lacalle Pou, Montevideo, Febrero de 2020, [En línea] Consultado el 1 de marzo de 2020, disponible en <https://lacallepou.uy/anteproyectoLUC.pdf>

157 MARTÍNEZ, Magdalena. El presidente de Uruguay destituye al jefe del Ejército por sus críticas a los juicios contra represores, *El País*, Madrid, 12 de marzo de 2019 [En línea] Consultado el 20 de diciembre de 2019, disponible en [https://elpais.com/internacional/2019/03/12/america/1552413001\\_068945.html](https://elpais.com/internacional/2019/03/12/america/1552413001_068945.html)

158 Tabaré Vázquez destituyó al ministro de Defensa y a la cúpula del Ejército de Uruguay, Buenos Aires, 1 de abril de 2019, [En línea] Consultado el 20 de febrero de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/04/01/tabare-vazquez-destituyo-al-ministro-de-defensa-y-a-la-cupula-del-ejercito-de-uruguay-por-el-encubrimiento-de-un-asesinato/>

años es, en la gran mayoría de los casos, el de un deterioro de la conducción política respecto de ellas y, como consecuencia, de una creciente autonomía; un avance de su carácter multifuncional y especialmente de su dedicación a la seguridad interior; y un crecimiento de su influencia política.

En materia de relaciones civiles-militares, cabe percibir el debilitamiento, con llamativa simultaneidad -inequívoca manifestación de causas externas- del ya endeble —en la mayoría de los casos- control civil en los países latinoamericanos. Se asignan a las Fuerzas Armadas funciones en seguridad interior en países en los cuales estaban claramente orientadas hacia la defensa; se designan oficiales militares al frente de Ministerios de Defensa y organismos de inteligencia civiles en casos en que ello no ocurría; organismos de inteligencia militares incursionan en la política de sus países.

La creciente dedicación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior -aspecto siempre presente en la mayor parte de la región, pero cuya gran intensidad, fuera característica de la Guerra Fría- incrementa las dificultades para el control civil en aquellos países en los cuales éste aún subsiste, así como para la vigencia de los derechos humanos, efecto este último que se deriva del empleo de fuerzas concebidas, diseñadas y preparadas para la guerra, para el mantenimiento del orden público y la represión del delito. Estos riesgos están presentes, en mayor grado, en aquellos países caracterizados precisamente por la inexistencia o debilidad del control civil<sup>159</sup>.

Resulta perceptible la similitud de la situación actual con la vigente en la materia en los comienzos de la Guerra Fría, y cabe preguntarnos acerca de una hipotética influencia en la situación descrita, de la existencia de una percepción de amenaza por parte de Estados Unidos respecto de la presencia y actividades de la Federación Rusa y de la República Popular China en Latinoamérica y, en caso afirmativo, si tal percepción de amenaza no está siendo enfrentada por Estados Unidos -con un gobierno hoy más asertivo en la defensa de los intereses inmediatos de su país- de manera similar a la empleada en la antigua Guerra Fría, es decir, impulsando la militarización y la polarización política de los países de la región.

Cabe esperar, no obstante, que la experiencia acumulada tanto por Estados Unidos como por América Latina respecto de los efectos en esta última de la Guerra Fría impedirán que ello ocurra, y que políticas más lúcidas que las implementadas en aquella oportunidad constituirán los instrumentos para resolver los conflictos que presenta la región. Pero esta apreciación, ¿es más que una expresión de deseos?

Lo cierto es que el debilitamiento de la integración regional y la virtual desaparición de sus aspectos políticos deja a la región privada de toda capacidad de acción política colectiva para enfrentar o atenuar los efectos en la región de la confrontación y pugna de las indicadas potencias extrarregionales.

---

159 UGARTE, José Manuel. Roles, influencia política y control civil de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. ¿Existe una relación? En caso afirmativo, ¿cuál es su intensidad? Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, LASA 2018, Barcelona, 2018.

Dada la indicada situación, y desde Latinoamérica, consideramos que reafirmar y establecer, en aquellos países en los cuales no está establecida, la conducción política de la defensa, obteniendo un instrumento militar eficaz adecuado para responder a las necesidades de defensa del país, y plenamente identificado con los intereses nacionales, es el mejor medio para evitar ser objeto de alteraciones impulsadas por causas externas al país.

En efecto, contar con una adecuada capacidad de defensa -y de inteligencia- resulta hoy imprescindible si se pretende evitar o limitar los efectos de injerencias dirigidas a alistar a un país latinoamericano en conflictos que pueden no ser propios, salvo, obviamente, que la decisión adoptada libremente por el país a través de sus instituciones sea participar en ellos.

Lo contrario equivale a admitir que el país propio pueda, como sucedió en la Guerra Fría, pasar a constituir una mera ficha en un juego de grandes potencias, con sacrificio o limitación de la vigencia en él del sistema democrático y subordinación de sus intereses a otros intereses.

Al propio tiempo, la reafirmación de la plena vigencia del sistema democrático y la cooperación política para promoverla y asegurarla en la región entre los países que la integran, también contribuiría al objetivo precedentemente señalado.

La conducción política de la defensa, ¿es un bien en sí mismo?

Ciertamente no basta con que esté establecida la conducción política de la defensa, sino que es preciso ejercerla con conocimiento y aptitud, posibilitando también la llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar, para obtener como resultado una adecuada capacidad de defensa. El caso de Argentina, que habiendo logrado el ejercicio de tal conducción, no obtuvo que ella se tradujera en el logro de una capacidad de defensa eficaz, es un ejemplo.

Sobran no obstante en el mundo los ejemplos del adecuado ejercicio de la conducción política de la defensa y del logro de una notable capacidad de defensa, preservándose y fortaleciéndose la democracia. Casos como los de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, Italia, República Federal de Alemania, entre otros, acreditan lo expuesto. La conducción política de la defensa es en definitiva un instrumento tanto del fortalecimiento de la democracia, como de la capacidad de defensa.

El logro de una adecuada capacidad de defensa es un bien fundamental para todo país. Pero para que una sociedad determinada pueda disfrutar de ese bien, se requiere que esa capacidad esté realmente a órdenes de la legítima conducción política de esa sociedad. con las ventajas del valor defensa, cuyo costo está plenamente justificado por el logro de la seguridad externa del país y el disfrute de su soberanía.

Latinoamérica no es una región cuyos países están mágicamente libres de conflictos externos de naturaleza militar y que por ello pueda, o deba, dedicar sus Fuerzas Armadas a tareas policiales. Contar con Fuerzas Armadas adecuadas implica contar con un poder

disuasorio eficaz frente a posibles agresiones militares externas. La amenaza representada por el delito y particularmente el delito organizado transnacional debe ser encarada a través de los medios adecuados: policías, fuerzas de seguridad, inteligencia criminal, inteligencia financiera.

Consideramos que la democracia es el sistema político y el modo de vida que la mayoría de los países latinoamericanos han escogido, y que su plena vigencia requiere el logro de la conducción política de la defensa. Si esto es así, los últimos años han constituido en Latinoamérica un retroceso en ese camino, que es preciso rectificar.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BEN MEIR, Yehuda. *Civil-Military Relations in Israel*. Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, Columbia University Press, New York, 1999.

BUSSO, Anabella (1991). Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos, *Revista Estudios Internacionales*, Volumen 24 Número 94 Universidad de Chile, Santiago de Chile, [En línea] Consultado el 25 de mayo de 2019, disponible en <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/download/15460/15913/>

DESCH, Michael C., *Civilian control of the military. The changing security environment*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

FINER, Samuel E. *The man on horseback. The Role of the Military in Politics*. Transaction Publishers New Brunswick and London, Fourth printing, 2006.

FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore & London, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. *The soldier and the state. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England, 1985.

LIEWEN, Edwin. *Armas y política en América Latina*, Sur, Buenos Aires, 1960.

MAEHLING, Charles. *Contrainsurgencia: La primera prueba de fuego.* En: KLARE, Michael. y KORNBLUH, Peter *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, Grijalbo, Ciudad de México, 1990.

PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores, 2013.

PION-BERLIN, David y MARTÍNEZ, Rafael. *Soldiers, politicians, and civilians*, Cambridge University Press, New York, 2017.

UGARTE, José Manuel. Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y relaciones civiles-militares. En: PION-BERLIN, David y Ugarte, José Manuel, Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina, Buenos Aires, Jorge Baudino Editores, 2013

UGARTE, José Manuel. Roles, influencia política y control civil de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica. ¿Existe una relación? En caso afirmativo, ¿cuál es su intensidad? Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, LASA 2018, Barcelona, 2018.

UGARTE, José Manuel. Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina; **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales** (PRCS) No. 7 Enero - Junio 2019, [En línea] Consultado el 20 de septiembre de 2019. Disponible en <http://hdl.handle.net/2133/15383>

## LA DEFENSA: EN EL DILEMA DEL ZORRO Y EL ERIZO<sup>∞</sup>

FULVIO QUEIROLO PELLERANO\*

*"En América Latina, sin embargo, una evaluación comparable es imposible de hacer, ya que no se han estipulado normas externas, y mucho menos institucionalizadas internamente. Los incentivos de zanahoria y palo que se encuentran en Europa faltan en América Latina. El atlas RESDAL, por ejemplo, lo aclara por su virtual falta de atención a la supervisión, educación profesional y estrategia"<sup>1</sup>.*

### RESUMEN

*En el ejercicio de actualizar los cometidos que debería asumir la Defensa estatal en un entorno global, regional y local pos Guerra Fría, se ha reconocido que las dinámicas de incertidumbre, también, modificaron las tradicionales nociones sobre riesgos y amenazas. Este entorno ha situado a la estructura de la Defensa como objeto principal de estudio y así validar sus roles y funciones. Sin embargo, es posible advertir que, durante la tarea de evaluar el comportamiento de las FF.AA. Latinoamericanas en democracia, se habría incurrido en sesgos que han distorsionado el resultado. Este ensayo, desarrollado como parte del programa del Doctorado en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia pretende revelar la forma en que dichos criterios afectaron algunos trabajos que, tomando*

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 010520 - Fecha de aceptación: 130820..

• "The Hedgehog and the Fox", tomado de la fábula de Esopo, que fue conocida a través del ensayo de Sir Isaiah Berlin (1953) sobre León Tolstoi, y más tarde Thomas Bruneau (2005), utiliza para analizar las relaciones civiles-militares en Latinoamérica: "El zorro sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una gran cosa". Esto sugiere que, "El zorro, pese a su astucia, es derrotado por la defensa del erizo. En este caso, el zorro, representa a los políticos y gobiernos que debiesen saber muchas cosas, mientras que las Fuerzas Armadas son como el erizo, porque saben una gran cosa: seguridad nacional y defensa.

\* Magíster en "Ciencia política, seguridad y defensa" de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE); Magíster en "Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica" (ACAGUE). Fue Observador Militar en la misión de Naciones Unidas UNTSO, en Medio Oriente (2003/2004); luego Jefe de Departamento de Logística en Haití, MINUSTAH (2007/2008) y, finalmente, Agregado Militar de Chile en Israel (2013/2015). Editor de revista "Mirador Mundial" y "Panorama de Seguridad y Defensa" en ANEPE. Se encuentra Doctorando en programa de "Seguridad Internacional" en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). En la actualidad es Jefe de Estudios Estratégicos del CIEE-ANEPE. [fqueirolo@anepe.cl](mailto:fqueirolo@anepe.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

1 BRUNEAU, Thomas C. "Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives". En: "Latin American Politics and Society", october 2013. pp. 143-160. [en línea] [fecha de consulta 16 de junio 2020] Disponible en: <<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/civilians-and-the-military-in-latin-america-the-absence-of-incentives/4827EF488F205B76318692CC-3C351A99>>.

*como perspectiva las relaciones civiles-militares, intentan validar las variables “democrático control civil, efectividad y eficiencia” como principal fuente de dificultades para avanzar en su evolución.*

*Comprendiendo la dificultad para emprender un estudio que responda de manera cabal el postulado, se ha optado por el empleo de una metodología cualitativa de tipo descriptiva y exploratoria facilitando la obtención e interpretación de información extraída de trabajos publicados y previamente seleccionados por el autor. Luego se aplicará un proceso de análisis de datos buscando sintetizar los antecedentes obtenidos, y evaluados por especialistas en el área, procurando presentar como resultado aquellos elementos relevantes que confirmen las desviaciones y permitan incentivar futuras investigaciones.*

**Palabras clave:** Defensa; seguridad; Fuerzas Armadas; sociedad; control democrático.

## **DEFENSE: IN THE FOX AND HEDGEHOG DILEMMA**

### **ABSTRACT**

*In the exercise of updating the tasks that the State Defense should assume in a post-Cold War regional and local environment, it has been recognized that the dynamics of uncertainty, also, modified the traditional notions of risks and threats. This environment has placed the Defense structure as the main object of study and thus validates its roles and functions. However, it is possible to notice that during the task of evaluating the behavior of the Latin American Armed Forces, in a democracy; biases would have been incurred that have distorted the result.*

*This essay, developed as part of the Doctorate program in International Security of the National University of Distance Education tries to reveal the way in which said criteria affected some works that, taking civil-military relations as a perspective, try to validate the variables “democratic civil control, effectiveness and efficiency” as the main source of difficulties to advance their evolution*

*Understanding the difficulty of undertaking a study that fully answers the postulate, we have opted for the use of a descriptive and exploratory qualitative methodology, facilitating the obtaining and interpretation of information extracted from published works previously selected by the author. Then, a process of data analysis will be applied, seeking to synthesize the antecedents obtained and evaluated by specialists in the area, aiming to present as a result those relevant elements that confirm the deviations and allow incentives for future research*

**Key words:** Defense; security; Armed Forces; society; democratic control.

## A DEFESA: NO DILEMA DA RAPOSA E DO OURIÇO

### RESUMO

*No exercício de atualizar as tarefas que a Defesa do Estado deveria assumir em um ambiente global, regional e local pós-Guerra Fria, reconheceu-se que a dinâmica da incerteza também modificou as noções tradicionais sobre riscos e ameaças. Esse ambiente colocou a estrutura de Defesa como principal objeto de estudo e, assim, valida seus papéis e funções. No entanto, é possível notar que, durante a tarefa de avaliar o comportamento das Forças Armadas. As mulheres latino-americanas em uma democracia teriam sofrido vieses que distorceram o resultado. Este ensaio, desenvolvido como parte do programa de Doutorado em Segurança Internacional da Universidade Nacional de Educação a Distância procura revelar a maneira como esses critérios afetaram alguns trabalhos que, considerando as relações civil-militares, tentam validar as variáveis “controle civil democrático, eficácia e eficiência” como principal fonte de dificuldades para avançar em sua evolução.*

*Entendendo a dificuldade de se realizar um estudo que responda plenamente ao postulado, optamos pelo uso de uma metodologia qualitativa descritiva e exploratória, facilitando a obtenção e interpretação de informações extraídas de trabalhos publicados previamente selecionados pelo autor. Em seguida, será aplicado um processo de análise dos dados, buscando sintetizar os antecedentes obtidos e avaliados por especialistas da área, procurando apresentar como resultado os elementos relevantes que confirmam os desvios e permitem incentivos para futuras pesquisas.*

**Palavras-chave:** Defesa; segurança; Forças Armadas; sociedade; controle democrático.

### Introducción

Para nadie podría resultar desconocido el consentimiento establecido por la Organización de Estados Americanos (OEA) para definir “nuevas amenazas” conceptualizadas en la Declaración de Seguridad para las Américas, suscrita en ciudad de México en octubre del 2003. Partiendo desde esta hipótesis, también se podría sostener que dicha proclamación rubricó el destino de políticas que han influido en el sector Defensa desde su anuencia y, en particular, durante la última década.

Una de las fórmulas que se ha incoado en el espacio público latinoamericano ha sido lograr un efectivo “control democrático” de las estructuras superiores de la Defensa, entendiendo que la situación mundial y regional mutó de viejas conceptualizaciones de seguridad diseñadas para épocas de Guerra Fría hacia otro escenario, esta vez anulando tradicionales hipótesis de conflicto.

En efecto, la caída del Muro de Berlín marcó el inicio de una afanosa carrera por actualizar contenidos y alcances de las funciones de Seguridad y Defensa estatal. Una de las contribuciones más connotadas ha sido la proporcionada por investigadores de la Escuela de Copenhague<sup>2</sup>, quienes desde los “complejos de seguridad” pregonaron para evitar una securitización de todos los problemas ajenos al conflicto y que aquejaban al Estado. Otras visiones más actuales avanzaron hacia un modelo de Reforma al Sistema de Seguridad (SSR por sus siglas en inglés), siendo asumido por el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las FF.AA. (DCAF), cuyo énfasis se ha posesionado en la “seguridad humana” y el rol del Estado en la manera de comprender la seguridad nacional, alejándola de ideologías o doctrinas<sup>3</sup>.

En esta compleja trama de redefiniciones de roles, funciones y responsabilidades de la Defensa y sus estructuras, Bruneau<sup>4</sup> confiere en sincronizar una “trinidad” de tareas estatales que deberían materializarse durante el ejercicio del poder civil y, aplicando un modelo que se aproxima al SSR-DCAF, establece tres niveles de acción: el primero de ellos es alcanzar un “*democrático control civil*”; el segundo, evaluar la “*efectividad*” y, finalmente, medir la “*eficiencia*”. Logrado lo anterior se podrían prescribir “legados no democráticos” que aún, según su axioma, se mantendrían en Latinoamérica. De esta manera, la fábula del “*Zorro y el Erizo*”<sup>5</sup> se ajusta a su filosofía y recurre a ella para ilustrar su tesis.

Este entorno, para el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), con patrocinio de UNASUR<sup>6</sup>, contribuyó, en nuestra opinión, en cimentar una noción artificial de seguridad al postular, para el Continente Americano, como “Zona de Paz”. En este escenario, se intenta restringir el avance en materias de Defensa, y como consecuencia natural de esta condición las estructuras de Defensa deberían sintonizarse con este principio, aunque la realidad democrática del cuadro N° 1 refleja otra categoría, la que aún no recoge lo que se concibe como nuevas amenazas.

Jorge Battaglino<sup>7</sup>, para destrabar la discusión y contribuir con respuestas más acordes a la realidad sudamericana, formula una nueva conceptualización y la describe como “zona híbrida”. De esta forma intenta dar cabida al reconocimiento implícito de temas aún pendientes y que pueden generar una crisis que conlleve la posibilidad del

---

2 BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, O. *Security: A new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1998.

3 SHORT, Clare. Citada por Mark Sedra en: “Security Sector Reform 101”. CIGI. April 2010, p.3. Disponible en: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr\\_101\\_final\\_april\\_27.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr_101_final_april_27.pdf)

4 BRUNEAU, Thomas C. y GOETZE, Richard B. “Las relaciones civil-militares en Latinoamérica”. En: “**Military Review**”, Sep-Oct. 2006. pp. 20-28.

5 BRUNEAU, Thomas C. “Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1-2, 2005, pp. 111-131.

6 UNASUR. La Unión de Naciones Suramericanas se define como una comunidad política y económica entre doce países suramericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), concebida el 8 de diciembre de 2004. A partir del 2018, se convierte en un organismo testimonial luego de la retirada de seis Estados miembro (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú).

7 BATTAGLINO, Jorge. “La evolución de la zona de paz sudamericana”. Serie de documentos de trabajo N° 12, Escuela de Defensa Nacional. Buenos Aires, Argentina, 2012. Disponible En: [https://www.academia.edu/5778755/La\\_evoluci%C3%B3n\\_de\\_la\\_zona\\_de\\_paz\\_sudamericana](https://www.academia.edu/5778755/La_evoluci%C3%B3n_de_la_zona_de_paz_sudamericana)

uso de la fuerza. Si bien se puede compartir con esta noción, daremos cuenta que en los hechos no se avanzó mucho y perduró el primer principio.

**Cuadro N° 1**

**Participación de FF.AA. en golpes de Estado, tensiones internas graves y/o conflictos/ crisis internacionales (1990-2019)**

Período	1990 – 95			1996 – 2001			2002 – 2007			2008 – 2013			2014 – 2019		
	GE	TI	CC	GE	TI	CC	GE	TI	CC	GE	TI	CC	GE	TI	CC
Argentina (*)															
Brasil (*)															
Bolivia (*)															
Colombia (*)															
Chile (*)															
Ecuador (*)															
Paraguay															
Perú (*)															
Surinam															
Uruguay															
Venezuela (*)															
Nota	Golpes de Estado														
	Tensión Interna														
	Crisis/Conflicto Internacional														

Nota (\*): Algunas tensiones internas se manifestaron como ejercicios de acuartelamiento de contingentes como símbolo de “malestar” de las FF.AA. por situaciones de política interna, y otras finalizaron con la renuncia de primeros mandatarios.

Fuente: Elaboración propia utilizando antecedentes de Francisco Rojas y fuentes abiertas. En: Memorias del Seminario “Modernización de los Ministerios de Defensa”. Quito, 19-20 de noviembre, 2009. p.11.

[https://www.academia.edu/3843447/Memorias\\_del\\_Seminario\\_Modernizaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Ministerios\\_de\\_Defensa](https://www.academia.edu/3843447/Memorias_del_Seminario_Modernizaci%C3%B3n_de_los_Ministerios_de_Defensa)

Un apasionado Delmas trató de advertirnos sobre este romántico paisaje idealista que se formula en distintos ámbitos, aseverando que el fenómeno de beligerancia no sería producto del poder de los Estados, sino justamente su fragilidad, es decir, provocado por las vulnerabilidades que no han podido gestionar. De esta manera, concluye que el primer efecto de la utopía de la sociedad civil pos Guerra Fría ha sido anunciar la extinción progresiva de la guerra<sup>8</sup>. Así las cosas, habría que preguntarse ¿Cuál realidad sería la más acertada para la región, la del zorro o la del erizo?

La experiencia del ejercicio reformador en estas materias nos enseña que no ha logrado madurar ni menos cosechar los frutos que se perseguían, toda vez que al rediseñar y remodelar las estructuras de Defensa, siguiendo parámetros de “des-securitización” o

8 DELMAS, Filippe. “El Brillante Porvenir de la Guerra”. Editorial Andrés Bello. Santiago, 1996. pp. 21 y 253.

bien el modelo SSR-DCAF propuesto, se patrocinó una noción de seguridad internacional alejada del propósito por el cual un Estado pregona (seguridad-defensa-desarrollo). Este argumento, paulatinamente, habría marginado al sector Defensa latinoamericano de una virtuosa discusión sobre una necesaria y urgente modernización, que incluye preferentemente al “Zorro y Erizo”.

No extraña constatar la abrumadora evidencia de vectores que están incidiendo, progresivamente, en el replanteamiento de las nociones de seguridad, así la dimensión cibernética, la inteligencia artificial, el dominio espacial, las guerras híbridas<sup>9</sup>, el cambio climático y las pandemias, son fenómenos que estarían superando la acción preventiva del Estado, recurriendo periódicamente a los medios de la Defensa, como herramienta multipropósito, asumiendo que dichos instrumentos cuentan con capacidades previamente desarrolladas. El cuestionamiento es si ocurre precisamente lo contrario, tal como Arteaga y Fojón<sup>10</sup> nos advierten y las administraciones solo intentan reaccionar durante la gestión de una crisis que no han podido prevenir. En esta situación, hablar de “*eficiencia y eficacia*” en el cometido no aplicaría, solo habría que esperar para evaluar sus resultados, los que probablemente serán muy gravosos.

En un ensayo de gobernabilidad del sector Defensa se presentaron los primeros indicios de “*supuestos erróneos*” que, a modo de variables, se han utilizado en algunas investigaciones para evaluar roles y funciones de las FF.AA. En trabajos de dicha naturaleza, y utilizando la perspectiva de las relaciones civiles-militares, se aborda un análisis crítico con características de anclaje o amarre a situaciones del pasado transformándose, según nuestra delimitación, en “*sesgo cognitivo*”<sup>11</sup> que ha condicionado la misma trinidad que Bruneau<sup>12</sup> y otros autores sostienen.

Pion-Berlin reflexionando sobre el poco avance en materias político-estratégicas realiza una dura crítica al estamento político y de esta manera se puede sostener que imputa al “Zorro” por la laxitud que ha exhibido en décadas, actitud que se agudiza por el grado de desconocimiento y condición de abandono reflejado hacia el “Erizo”, circunscribiendo un actuar pusilánime mediante supuestas “verdades reveladas” y que cada cierto tiempo ha sido transcritas en los conocidos Libros Blancos<sup>13</sup>.

---

9 HOFFMANN, R. “Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars”. 2007. p. 14. Disponible en: [https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac\\_hybridwar\\_0108.pdf](https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf)

10 ARTEAGA, F. y FOJÓN, E. “El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad de España”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” (UNED), Madrid, 2007. p. 23.

11 KAHNEMAN, Daniel. “Pensar Rápido, Pensar Despacio”. Le Libros. 2012. pp. 198 – 254; 418 – 437. Disponible en: < [https://catedratos.com.ar/media/kahneman\\_pensar.pdf](https://catedratos.com.ar/media/kahneman_pensar.pdf) >.

12 QUEIROLO, Fulvio. Fundamentos para fortalecer la Gobernabilidad. En: “**Política y Estrategia**” (132), 2018, pp. 161-181.

13 Libros Blancos fue el resultado de los acuerdos sobre medidas de confianza mutua en el marco de la Conferencia de Helsinki 1975, fueron impulsados por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA constituyendo una medida de fomento de la confianza mutua entre los países de la región. Últimamente, se han transformado en textos de difusión y orientación estatal sobre temas de seguridad y defensa. En: Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica? En: “**Revista Brasileira de Estudos de Defesa**”, Vol. 4, N °2, julho/dezembro, 2017. P. 17. Disponible en: <<https://rbed.abedef.org/rbed/issue/viewFile/2977/410>>.

Admitamos que dichos libros, objetivamente, no abordan ni abarcan en plenitud los nuevos escenarios, ni menos allanan la interdependencia del sector político con el estratégico, justamente porque fueron concebidos con sesgos propios de la Guerra Fría –mirada de amigo-enemigo– conteniendo muchas reflexiones y discreta profundidad en temas de Defensa; incluso si se intercambiaran y editaran en distintos países servirían para el mismo propósito, aun sin importar su autoría<sup>14</sup>, de allí la crítica de sus detractores.

Lo sorprendente para la región es que se continuó avanzando en Libros Blancos o bien textos derivados de Seguridad y/o Defensa de manera más voluntariosa que efectiva (cuadro N° 2), manteniendo una filosofía marcada por un amalgamado regionalismo ideológico por sobre sus preocupaciones de riesgos y amenazas estatales. La consecuencia es la constreñida respuesta sobre qué se desea hacer y con qué instrumentos se debería enfrentar los nuevos retos, fórmula que aún es muy difícil encontrar en los textos que se mencionan.

**Cuadro N° 2**  
**Resumen de publicaciones de Libros Blancos y otros documentos de Defensa en Suramérica (período 1995–2018)**

<b>País</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Año</b>
<b>Argentina</b>	<i>Libro Blanco de la República Argentina</i>	<b>1999</b>
		<b>2010</b>
		<b>2015</b>
		<b>2018</b>
	<i>Directiva de Política de Defensa Nacional</i>	
<b>Bolivia</b>	<i>Libro Blanco de Defensa Bolivia</i>	<b>2004</b>
<b>Brasil</b>	<i>Política de Defensa Nacional</i>	<b>1996</b>
	<i>Política de Defensa</i>	<b>2005</b>
	<i>Estrategia Nacional de Defensa</i>	<b>2008</b>
	<i>Libro Blanco de Defensa</i>	<b>2012</b>
	<i>Libro Blanco de Defensa</i>	<b>2017</b>
<b>Colombia</b>	<i>Política de Defensa y Seguridad Democrática</i>	<b>2003</b>
	<i>Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-18</i>	<b>2015</b>
<b>Chile</b>	<i>Libro de la Defensa Nacional</i>	<b>1997</b>
		<b>2002</b>
		<b>2010</b>
		<b>2017</b>

14 PION-BERLIN, David. "Political management of the military in Latin America". En: "**Military Review**", 2005. pp. 19-31.

<b>Ecuador</b>	Libro Blanco de la Defensa Nacional	<b>2002</b>
	Libro Blanco de Defensa	<b>2006</b>
	Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa	<b>2008</b>
	Agenda Política de Defensa	<b>2011</b>
	Agenda Política de la Defensa 2014-17	<b>2014</b>
<b>Paraguay</b>	Plan Global del MDN y Política de Defensa Nacional	<b>1999</b>
<b>Perú</b>	Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú	<b>2005</b>
<b>Uruguay</b>	Bases para una Política de Defensa Nacional	<b>1999</b>
	La Defensa Nacional, bases para un debate	<b>2005</b>
	Política de Defensa Nacional	<b>2014</b>
<b>Surinam</b>	Plan anual del Ministerio de Defensa	<b>2012</b>
<b>Venezuela</b>	Ley orgánica de Seguridad de la Nación	<b>2002</b>
	Decreto Ley Orgánica de la FANB	<b>2014</b>

Fuente: Elaboración propia basado en trabajo de Juan González Guyer. Véase en: “**Revista Brasileira de Estudos de Defesa**”. Vol. 4, n° 2, 2017. p. 29. En: <https://rbed.abedef.org/rbed/issue/viewFile/2977/410>

Resulta apropiado, en esta parte del análisis, reconocer la irrupción de modernas aproximaciones académicas que han avanzado en una redefinición del “control civil” impulsando la conceptualización de un nuevo “liderazgo civil o estratégico” del sector Defensa<sup>15</sup>. En esta línea García Covarrubias establece la conveniencia de contar con un “sistema de liderazgo estratégico”, considerando las complejidades que acarrea la conducción de la Defensa y, particularmente, de las FF.AA. De esta manera, la importancia de contar con una adecuada comprensión de lo que significa ejercer el liderazgo civil allanaría la relación entre las autoridades políticas y militares.

Con todo, las bases de esta nueva aproximación se fundan en el conocimiento, confianza, respeto, obediencia, transparencia y experiencia de los actores, elementos constitutivos que requieren de tiempo para su consolidación; sin embargo, la contingencia político-social, muchas veces, modifica las prioridades de las autoridades transfiriendo efectos contradictorios para la Defensa y que repararemos más adelante.

### **Redefiniendo la condición de “seguridad”**

A la Declaración de Seguridad de la OEA 2003 se suma la Resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU-2004), colectividad que en su quincuagésimo noveno período de sesiones actualiza la noción de seguridad a la luz de dinámicas conflictivas que estaban sucediendo en diferentes partes del mundo. De esta manera, a modo de orientaciones, se manifiesta sobre el rol que deberían cumplir diversos actores (estatales, institucionales y organismos internacionales), para enfrentar nuevos desafíos “...*las amenazas actuales no*

15 GARCÍA, C. Jaime. Liderazgo Estratégico en Defensa. En: “**Security and Defense Studies Review**”, Vol. 12, N° 1 & 2, 2011, pp. 119 – 134. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=755047> >.

*respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales.*"<sup>16</sup>, con una clara invocación a la seguridad colectiva.

Admitamos que, en diferentes trabajos y estudios elaborados por investigadores y centros de estudio regionales, ha sido común y reiterativo encontrar hallazgos que advierten sobre amenazas "nuevas" y, otras, no tan nuevas, a las cuales habría que poner especial atención, antes de que se transformen en agentes desestabilizadores. Entre estos se recoge la apreciación descrita por Griffiths<sup>17</sup>, en el sentido que ellas mantienen plena vigencia y que probablemente habrá que seguir nutriendo acorde a cada realidad local (cuadro N° 3), considerando que como fenómenos sociales pueden presentar transformaciones que alteran las pautas estatales preestablecidas:

**Cuadro N° 3**  
**Resumen de fenómenos de seguridad, desde los cuales se generan amenazas en la región Latinoamericana**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Disputas fronterizas</i></li> <li>• <i>Terrorismo</i></li> <li>• <i>Narcotráfico</i></li> <li>• <i>Crimen organizado</i></li> <li>• <i>Tráfico de armas</i></li> <li>• <i>Movimientos guerrilleros</i></li> <li>• <i>Armas químicas y biológicas</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Pobreza</i></li> <li>• <i>Enfermedades infecto contagiosas</i></li> <li>• <i>Migraciones masivas</i></li> <li>• <i>Daño al medio ambiente</i></li> <li>• <i>Bandas armadas</i></li> <li>• <i>Otras (habría que agregar ciber)</i></li> </ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia, basado en trabajo de Griffiths.

Otro investigador que ha avanzado en la redefinición de los entornos y nociones de seguridad regional ha sido Bartolomé<sup>18</sup>, precisando el carácter "transnacional" que manifiestan dichas amenazas, entorno que implica el llamado a la responsabilidad común o colectiva, considerando las limitaciones que posee cada Estado para identificar el origen de ellas y sus alcances.

En este punto del análisis resulta oportuno dedicar unas líneas para reflexionar sobre las orientaciones que "a modo de guía" ha advertido UNASUR-CDS –mientras estaba en funciones– destacando aquella que circunscribe a la región americana como una zona libre de conflictos. Un escenario así supone una clara señal respecto de los modos y modelos estratégicos que debiesen estructurarse para el empleo de los medios de la Defensa y, principalmente, la organización de estos instrumentos. Nuevamente la

16 ONU. Resolución A/59/565. Asamblea General 2 de diciembre de 2004. pp.11-15. Disponible en: [https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565\\_Sp.pdf](https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf).

17 GRIFFITHS, S., John. Cap. II "Análisis General de la Evolución Conceptual de las Nociones de Seguridad y Defensa en el Continente Americano durante el Período de Post Guerra Fría 1990–2006". En: Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. RIL Editores, 2011. pp. 125 – 219.

18 BARTOLOMÉ, Mariano C. "La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz". En: "Colección Investigaciones", ANEPE N° 14, septiembre 2006. p. 21.

pregunta ¿Para qué tipo de conflictos debiese prepararse la región, los que considera deseable el *zorro* o posibles el *erizo*? La respuesta no supera el dilema propuesto en el ensayo y se hace engorroso encontrar soluciones globales para ser aplicadas de manera particular. En consecuencia, la variable “*libre de conflictos*” sería un sesgo levantado desde los estudios seleccionados, ya que ancla al fenómeno del conflicto en un escenario bélico entre Estados, cuestión que debió ser despejada luego de la Declaración de México 2003.

Una posible respuesta podría hallarse en el análisis del entorno estratégico internacional que se refleja en el trabajo llevado a cabo por investigadores de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), quienes, situándose en la teoría de las relaciones internacionales y apoyados en disciplinas como historia, ciencias sociales, ciencias militares, sociología y ciencia política documentan la manera en que paulatinamente nuevos fenómenos de seguridad han impactado globalmente y permeado hacia Latinoamérica. Esta condición es la responsable del impulso dado para adecuar estructuras de Defensa, las que no exentas de burocracias propias de las administraciones, ha sido observada en Chile<sup>19</sup>.

Del mismo modo, el Centro de Estudios Estratégicos del Perú, junto con el Real Instituto El Cano de Madrid, España, establecen una realidad muy similar al descrito por los investigadores de la ANEPE, postulando “...frente a este escenario, los gobiernos de América Latina han adoptado cada vez más soluciones relacionadas con el empleo de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, considerado responsable de gran parte de la violencia en la región”<sup>20</sup>. Aceptando o rechazando esta posibilidad, lo cierto es que el cerco que ha separado prolongadamente, a nuestro juicio, las actividades que realizan las fuerzas policiales de las que llevan a cabo las FF.AA. sigue estrechándose e incluso traslapándose aceleradamente.

De esta manera el terreno se presentaba fértil para profundizar en críticas ante la falta de preparación de los medios, en aquellas instancias cuando el sistema de seguridad estatal democrático ha sido superado. En efecto, durante la última década, somos testigos de la constante presión social ejercida sobre los gobiernos, quienes luego de importantes alteraciones a la seguridad, intentan modificar ciertas nociones rígidas y circunscritas a los roles y funciones de las FF.AA. en tiempo de paz.

Una mirada sobre esta realidad regional es descrita en la revista “Balance Estratégico Sudamericano: años de cambios”, en cuyas páginas el lector puede confirmar la evidente preocupación regional por la renuncia de los gobiernos a tomar medidas de control con características multisectoriales, que incluyan a las FF.AA.:

*La dilución de los límites entre la seguridad interna y externa invita a reflexionar respecto de la manera que los diferentes países de la región, en concordancia con el espíritu de sus ordenamientos constitucionales, han profundizado el aporte de la Defensa al esfuerzo país para enfrentar estas nuevas amenazas. No hacerlo sería abdicar de uno de los principales instrumentos de que dispone el*

---

19 ANEPE. “Elementos políticos y estratégicos en las decisiones de política pública”. En: “Colección de investigaciones”, ANEPE N° 45, diciembre 2019. pp. 15–205.

20 CEEP-Real Instituto El Cano. “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”. Primera edición, enero, 2019. p. 22.

*Estado para enfrentarlas. La determinación de los límites y formas de hacerlo, conciliando su cultura y ordenamiento jurídico con la fuerza de la realidad, es el desafío*<sup>21</sup>.

El debate se encuentra abierto en prácticamente toda la región latinoamericana, discusión que paulatinamente ha logrado avanzar en áreas estratégicas que han superado lentamente los traumas del pasado para comenzar a conferir cuerpos legales modernos, del mismo modo concebir estructuras sustentadas en presupuestos confiables y transparentes, también diseñar nuevas estrategias bajo un marco democrático, donde las autoridades sectoriales (*zorro*), en comunión con los conductores estratégicos (*erizo*), respondan de su diseño.

En palabras del almirante Craig S. Faller (SOUTHCOM), quien exponiendo recientemente ante el Comité de Servicios Armados del Senado de los EE.UU. el pasado 30 de enero de 2020, declaró sobre aquellas preocupaciones que aquejan a Latinoamérica, *“Podría decir que los desafíos conforman un círculo vicioso de amenazas, que socavan deliberadamente la estabilidad y la seguridad en la región”*. Reflexión que no hace más que ratificar el postulado de que los modos y modelos estratégicos se han postergado por décadas y requieren una pronta definición política.

El corolario de este apartado nos lleva nuevamente a Delmas quien fustiga la debilidad de las estructuras del Estado y, sobre esta condición, sostiene que el desajuste que se produce, entre el Estado-país y el Estado-nación, es una brecha que puede alterar a cualquier sistema de gobierno y consecuentemente afectar en la seguridad<sup>22</sup>.

En este punto se puede sostener un hallazgo de sesgo, postulando que con la enorme cantidad de estudios existentes y considerando el nivel de información que disponen las autoridades sectoriales no se ha perseverado en adecuar las estructuras de la Defensa de la manera que exige el entorno internacional y, en el cual, Latinoamérica se articula.

Esta aseveración se construye desde el ideal de paz suramericano acuñado durante más de una década, afirmación que no admitiría disensos, favoreciendo de esta manera la apertura de espacios para el crimen organizado, narcotráfico o terrorismo y que Taleb lo describe como *“Cisnes Negros”*<sup>23</sup>. Por tanto, cualquier manifestación referida como *nuevas amenazas* ha sido considerada como un imprevisto y, con el tiempo, la región se ha acostumbrado a los imprevistos o más bien a muchos cisnes negros.

### La naturaleza del erizo

El *“ethos”*<sup>24</sup> que distingue la estructura de las instituciones armadas y, en lo particular,

---

21 ANEPE. Balance Estratégico Sudamericano 2016-2017: años de cambios. p. 73 (diciembre 2017). [En línea] [fecha de consulta 15 de junio 2020] Disponible en: <[https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE\\_estrategico\\_sudamericano.pdf](https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE_estrategico_sudamericano.pdf)>.

22 DELMAS. Op. Cit. pp. 162-163.

23 TALEB, Nassim. *“The Black Swan: the impact of the highly improbable”*. Random House, Inc. 2007. p. 409. [En línea] [fecha de consulta 16 de junio 2020] Disponible en: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.695.4305&rep=rep1&type=pdf>>.

24 Ethos: La Real Academia Española (RAE), define como: *“Conjunto de rasgos y modos de comportamiento*

las FF.AA. latinoamericanas es su auto-percepción de protectoras del Estado, condición que las instala en un sitio de privilegio para cumplir con el objetivo de resguardar a la nación y contribuir al logro del bien común<sup>25</sup>. Pudiendo admitir o disentir de esta reflexión, es evidente que el hecho de haber participado en la formación del Estado-nación les otorga un estatus cívico que les distingue por sobre otras estructuras o colectividades que fueron incorporándose luego de la progresiva maduración organizacional del Estado.

En Sudamérica este rol activo y participativo se ha mantenido en el tiempo, distinguiéndose períodos de intenso involucramiento político con la instalación de gobiernos militares, en décadas de los setenta y ochenta, hasta su retorno a los cuarteles –a partir de la década de los noventa– con el re-establecimiento de gobiernos democráticos.

Pese a todas las consecuencias que implicó su participación gubernamental, su “*ethos*” es asumido como una doctrina justificadora para sostener la definición de roles, funciones y misiones trascendentales en la estructura superior del Estado. Huntington sostiene que este sentimiento es propio de la existencia de una mentalidad y una ética militar que muestra signos de realismo y conservadurismo, y que fomenta reacciones que valoran por encima de todo aspecto, como la organización, la disciplina y el liderazgo<sup>26</sup>. Es en este entorno que las FF.AA., a nivel global, desarrollan una función pública que el Estado les ha otorgado y que ningún otro colectivo podría sustituir, cual es la Defensa del territorio ante agresiones, protección a la población y de esta forma contribuir a su desarrollo de forma segura, conceptualización que no hace más que validar su “*ethos*”<sup>27</sup>.

Respecto de las amenazas que el Estado debe distinguir, sin lugar a dudas que representa un enorme dilema dada su condición en el sistema internacional, de hecho, en nuestros días se han configurado “nuevas amenazas” que requieren ser tratadas por FF.AA. que cuenten con capacidades acordes a la naturaleza del fenómeno. Dicho en palabras de García Covarrubias “*en la actualidad las definiciones del ámbito de la seguridad y defensa deben ser flexibles y tener la capacidad de entender el presente y leer el futuro, de acuerdo a las tendencias estratégicas que se van levantando en el planeta*”<sup>28</sup>.

De esta manera, fenómenos que otrora fueron vistos como riesgos a la seguridad interior del Estado, hoy constituyen verdaderas amenazas y se han sumado otras que

---

que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad”. [En línea] Disponible en: <<https://dle.rae.es/?w=ethos>>.

25 KRUIJTY, Dirk y KOONINGS, Kees. “Fuerzas Armadas y políticas en América Latina: perspectivas futuras”. Iberoamericana, Nueva época, Año 2, No. 8 (diciembre de 2002), pp. 7-22. Published by: Iberoamericana Editorial Vervuert.

26 HUNTINGTON, Samuel. “The Soldier and the State”. En: BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan. “Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. América Latina hoy”. En: “**Revista de ciencias sociales**”. Agosto 2006, p. 9.

27 ANEPE. “Dimensión Militar, Ethos y FF.AA. en la sociedad”. Panorama de Seguridad & Defensa N° 3, agosto 2020. [en línea] [fecha de consulta 12 de agosto 2020] Disponible en: <<https://www.anepe.cl/la-dimension-militar-ethos-y-ff-aa-en-la-sociedad/>>.

28 ANEPE. “La seguridad: un asunto de Estado”. Panorama de Seguridad & Defensa N° 5. (Marzo 2020). [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://www.anepe.cl/la-seguridad-un-asunto-de-estado/>>.

cuentan con espacio para diseminarse de manera virulenta, así migraciones, narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo, armas biológicas, ciberataques, lucha híbrida, dominio de inteligencia artificial e impactos por calentamiento global, están eclipsando la clásica visión de posibles disputas fronterizas que se traducían en hipótesis de conflicto a las que las FF.AA. solían acudir, observándose a nivel regional que aquella clásica noción de defensa territorial se encontraría desajustada de esta realidad y de los escenarios de futuro que se conciban.

Así las cosas, la articulación de cuestiones como formación, organización, doctrina, presupuesto, planes, políticas y estrategias, entre otros aspectos, representan para las FF.AA. un especial estímulo al que se debería poner atención, porque constituyen parte de su *“ethos”*, y en la medida que el nivel político y el sector civil de la Defensa no logre una adecuada armonía con el estratega se percibe como un desinterés hacia temas de suyo prioritarios.

Resulta oficioso señalar que las relaciones civil-militares en la región han sido objeto de escasos estudios, algunos de ellos aquí descritos, que han avanzado en tratar de medir las variables de *“efectividad, eficiencia y democrático control civil”* de las FF.AA., aspecto sobre cual el Bruneau coincide con Pion-Berlin, luego que presentara hallazgos muy diferentes con algunos países de Europa<sup>29</sup>.

Por otra parte, el mismo Pion-Berlin junto a Trinkunas, en otra publicación, establece a lo menos cuatro elementos que han contribuido a este *“impasse”* en las relaciones civiles-militares exhibiendo un margen negativo que impacta sobre el control democrático en las instituciones de la Defensa, siendo las más observables<sup>30 31</sup>:

- *Desconfianza entre los actores, civil–militar/militar–civil.*
- *Baja prioridad en temas relacionados con políticas de Defensa.*
- *Falta de políticas de seguridad y defensa.*
- *Visión confusa respecto de nuevas amenazas y riesgos a la seguridad regional.*

Destaca un significativo hallazgo que sustenta PiuZZi, quien mientras llevaba a cabo una investigación que comparaba realidades sudamericanas, consigna: *“...en Latinoamérica, los escasos trabajos sobre Fuerzas Armadas y Sociedad se habían focalizado en su mayor parte en el estudio de las relaciones civiles militares, desde una perspectiva de la participación militar en el sistema político, centrados en gran medida en intervenciones militares y golpes de Estado”*<sup>32</sup>.

---

29 BRUNEAU, Thomas C. “Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives. Article in Latin American Politics and Society. Op. Cit. pp. 143–160.

30 PION-BERLIN, D. y TRINKUNAS, H. “Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America”, Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico. March 15-18, 2006.

31 PION-BERLIN, David. “The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau”. En: **“Revista Fuerzas Armadas y Sociedad”**, Año 20, N° 1, 2013. pp. 51-62.

32 PIUZZI José M. “Fuerzas Armadas y Sociedad: Algo más que sentido común”. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Cuaderno de Trabajo N° 14, 2018. p. 5. [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-de-Trabajo->

Sin duda que estos signos junto con los antecedentes previamente desarrollados en este apartado aportan antecedentes suficientes como para reconocer como sesgo en la evaluación del “*democrático control civil*” postulado en la tríada de Bruneau. En efecto, se omite la debida correlación de importancia a los instrumentos detallados en los cuadros N° 2 – 4 y 5 respectivamente, y que propician el camino del control y conducción civil del sector Defensa en democracia por extensos años, de esta manera se desvía el análisis original, condición que sucede en trabajos de similar ejecución observados en este ensayo, ya que se posesionan sobre contenidos que reflejan visiones políticas más allá de lo profesional o especializado que se requeriría.

A consecuencia de este ambiente conceptual, impulsado por la tríada, se le atribuye a las FF.AA. la responsabilidad de un lento progreso y distanciamiento entre el militar y el político, cuestión que inhibiría contar con una noción de una Defensa integrada, multisectorial y moderna requerida para otorgar certezas por sobre ambigüedades propias de burocracias. ¿Qué opinión tendrá el *erizo* sobre esta afirmación?

### La Defensa en el entorno del zorro

Este apartado se inicia reflejando la opinión de Barrachina y Rial quienes afirman que la guerra contra el narcotráfico y terrorismo, iniciada por EE.UU. a partir del 2001, y luego de la presión ejercida, como “*hegemon*”, hacia la región habría provocado una involución del proceso de democratización del sector Defensa. Entre las consecuencias más plausibles de esta situación estarían la falta de control político y la reducida participación de civiles en los ministerios de Defensa. Del mismo modo, el reconocimiento de carácter multidimensional de las amenazas a la seguridad, suscrito por la OEA el 2003, sería un error ya que ampliaba el espectro de las funciones de las FF.AA. hacia asuntos internos<sup>33</sup>.

Este tipo de afirmaciones, sin lugar a dudas, provoca nubarrones sobre las relaciones civiles-militares de la época, propiciando una discusión forzada y en sentido restrictivo. Primero, porque condiciona el relato sobre relaciones amigo-enemigo, dejando a un lado aquellos que apoyan la política de seguridad de EE.UU. y, del otro, quienes están en contra, como si aún se aplicara la mentada “Doctrina de Seguridad Nacional” que dejó significativas huellas en la región y que los mismos investigadores critican. Segundo, sitúa al elemento civil como sujeto desprovisto de poder e influencia y, prácticamente, estaría subordinado a una organización militar fuerte que no facilitaría una correspondencia de funciones. De esta manera, se desconoce todo avance hecho en diferentes ministerios de Defensa a esa fecha, salvo excepciones que demuestra el cuadro N° 4 la región presenta altos indicativos de gobernanza del sector:

---

[N%C2%B014-2018-.pdf >](#).

33 BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan. “Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”. En: “**América latina hoy**, Vol. 42”. Abril 2005. [en línea] [fecha de consulta 19 de mayo de 2020] Disponible en: <<file:///C:/Users/F404B~1.QUE/AppData/Local/Temp/2462-6782-1-PB.pdf>>.

**Cuadro 4**  
**Procedencia de autoridades que han desempeñado la dirección del Ministerio de**  
**Defensa en países suramericanos (2005–2019)**

País	Período 2005 – 9	Período 2010 -14	Período 2015 -19	Dirección Civil	Dirección Militar
Argentina	C	C	C	14 años	0
Bolivia	C	C	C	14 años	0
Brasil	C	C	C - M	12 años	2 años
Colombia	C	C	C	14 años	0
Chile	C	C	C	14 años	0
Ecuador	C	C	C	14 años	0
Paraguay	C – M	C - M	C - M	3 años	11 años
Perú	C – M	C - M	C - M	7 años	7 años
Uruguay	C	C	C	14 años	
Venezuela	M	M	M	0	14 años

Fuente: elaboración propia extraída de antecedentes obtenidos de sitios oficiales y páginas web de ministerios de Defensa LATAM. (nota: **C**= Civil / **M**= Militar)

Tras tres años para que los nubarrones de incertidumbre se disiparan, el Seminario Internacional programado por el CDS-UNASUR (Quito 2009), a nuestro criterio, solo sirvió para continuar recogiendo diferentes visiones regionales y locales de las preocupaciones a la seguridad. Se destaca lo expresado en dicha oportunidad por Francisco Rojas, quien repasa sobre ciertas tendencias al mantenimiento de conflictos, respaldando su afirmación por la latencia de conflictos tradicionales que tendrían su origen en disputas territoriales. Sorprende en cierta medida, ya que se separa de la idea fija de “zona de paz” de UNASUR.

Por otra parte, al referirse a las principales amenazas, sostiene que no califican como preocupaciones del sector Defensa, ya que primordialmente están vinculadas al fenómeno del crimen organizado. Del mismo modo, asevera que esta nueva dimensión requeriría, necesariamente, de un debate político para dar una adecuada respuesta. Finalmente, hace una velada crítica a los actores políticos por la ligereza de emplear las FF.AA. en estas actividades, advirtiendo que no están preparadas para este tipo de enfrentamientos<sup>34</sup>.

En consecuencia, en el seno de UNASUR el debate continuaba anclado en dos líneas de acción: la primera respecto de la coexistencia de conflictos tradicionales, aunque fuera del continente y, la segunda, la forma de abordar las nuevas amenazas circunscritas principalmente en el crimen organizado, fenómeno que debiese continuar siendo asumido por fuerzas policiales. El cuestionamiento nuevamente se reitera ¿Era la única y principal amenaza regional, o dicha instancia solo sirvió para continuar con el derrotero de aislar las

34 UNASUR-CDS. Memorias del Seminario “Modernización de los Ministerios de Defensa”. Quito, 19-20 de noviembre, 2009. pp. 11–15. [En línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020]. Disponible en: <[https://www.academia.edu/3843447/Memorias\\_del\\_Seminario\\_Modernizaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Ministerios\\_de\\_Defensa](https://www.academia.edu/3843447/Memorias_del_Seminario_Modernizaci%C3%B3n_de_los_Ministerios_de_Defensa)>.

propuestas de la Defensa de la gran discusión?

Una respuesta podría ser recogida del análisis dado por Pablo Celi<sup>35</sup> quien a modo de *“mea culpa”* expresa *“...la amplitud de la multidimensionalidad, con su dispersión de objetivos y dificultades de operacionalización, configuró sus propios límites políticos e institucionales. No llegó a establecer una política hemisférica de seguridad y defensa común ni definió un marco institucional unívoco”*.

Se insiste en que la región debería preparar una laguna en terrenos de UNASUR, para concentrar los “Cisnes Negros” que han ido anidando. Taleb también se cuestiona: ¿Por qué no reconocemos el fenómeno de los cisnes negros hasta después de que ocurran? Y como respuesta afirma *“...los humanos están programados para aprender detalles cuando deberían centrarse en las generalidades. Nos concentramos en cosas que ya sabemos y una y otra vez no tenemos en cuenta lo que no sabemos”*<sup>36</sup>.

En léxico ingenieril se puede aseverar que, si los cálculos de andamiajes están errados y no soportan la estructura, el resultado será, a lo menos, demoledor. En esta lógica se postula en señalar que el cálculo dado por UNASUR, en términos de Seguridad y Defensa, no soporta la estructura para enfrentar los desafíos continentales. En el inicio de estas reflexiones se reitera el iluso consenso regional de “zona de paz”, escenario que se aleja crudamente de los datos; solo bastaría analizar las estadísticas de fallecidos entre el año 2000 y el 2016 para confirmar que aproximadamente 2,5 millones de personas fueron víctimas de actos criminales vinculados al narcotráfico, crimen organizado y tráfico de armas<sup>37</sup>; en consecuencia, el término debiese estar ligado a “zona de paz, con controversias”, y de esta manera abordar los retos con un realismo regional.

Por otra parte, la declaración conjunta de los delegados de Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia que desahucian, el año 2012, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), tensiona aún más el entorno descrito. El acordar un nuevo pacto que apuesta a sustituir viejas mentiras por nuevas verdades bajo la reseña: *“Nuestros países han tomado la decisión de enterrar lo que merece ser enterrado, de tirar al tacho de la basura lo que ya no sirve”*. De esta forma, se aboga por la existencia de nuevas instancias multilaterales, más modernas y alejadas de la Guerra Fría, enarbolando a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), como una organización destinada a liderar las grandes reformas regionales. ¿Cuáles serían éstas?, ya que en el transcurso de su evolución se ven más sombras que luces, especialmente tras el retiro de varios países signatarios de lo que se postulaba como un ícono multilateral<sup>38</sup>. Este acto, a nuestro modo, solo agudiza la cuestión de las relaciones civiles-militares ya que ideologiza un entorno político-estratégico, de por sí complejo, y que requiere atención.

---

35 CELI, Pablo. “La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación”. IUGM, diciembre, 2015. pp. 13–28. En: <[https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325\\_Interiores\\_SIN\\_MARCAS.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf)>.

36 TALEB. Op. Cit. p. 2.

37 MUGGAH Robert and AGUIRRE Katherine. “Citizen security in Latin America: Facts and Figures”. En: *“Strategic Paper 33”*, abril, 2018. [En línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>>

38 BALANCE ESTRATÉGICO SUDAMERICANO. Op. Cit. pp. 36-37.

Avanzando en nuevos entornos de incertidumbres se menciona la proyección de la dimensión de ciberseguridad. Se puede señalar que tras los buenos oficios anunciados en UNASUR (CDS-CEED), se programaron Planes de Acción (2013/2014), seminarios y otras instancias al alero de Grupos de Trabajo, y revisando los antecedentes se llega a la conclusión que el terreno aún se presenta estéril y lejos para germinar políticas multilaterales, principalmente por la renuencia que han mostrado los delegados a la idea de reunir capacidades militares en apoyo a labores de seguridad interna, malogrando una oportunidad de generar sinergia de trabajo que pudiese colaborar en la identificación de potenciales escenarios de “no guerra”, muy característicos en este nuevo espacio.

La educación en materias de Seguridad y Defensa valdría para un capítulo especial, ya que continúa siendo un aspecto bastante contradictorio. Para ser concreto, quienes amparan la fábula del “Zorro y el Erizo” presentan la tesis de la prescindencia del conocimiento de civiles en temas de Defensa, sosteniendo que en altos niveles de la conducción se requiere otro tipo de asesorías, “ergo” otras competencias. De ser así, por qué el retardo de los procesos modernizadores en Defensa, o por qué no ha habido una mejor interpretación de escenarios de riesgos y amenazas, y así preparar o al menos prevenir sus efectos sobre la población.

Sobre este trascendental aspecto resultan devastadoras las reflexiones patrocinadas por Saint-Pierre, quien da cuenta de la evidente omisión generalizada sobre temas de Defensa en Latinoamérica, comprendiendo que las prioridades nacionales difieren de un sitio a otro, pero no resulta comprensible dicha ausencia por parte de la academia e injustificable por parte de la clase política. Reconociendo cierto progreso percibe que la formación de asesores y personal especialista en estos temas sigue débil<sup>39</sup>.

Años más tarde, esta misma impresión la sostienen Barrachina y Rial aseverando que la preparación de empleados de origen civil continúa siendo un problema en la región, si bien, las Academias o Institutos de Formación Superior en temas de Defensa, se posesionan como buena alternativa para lograr esta función, desafortunadamente sus aulas son ocupadas por burócratas de diferentes estamentos estatales quienes, una vez egresados, escasamente se interesan por el sector de la Defensa<sup>40</sup>.

La contingencia del COVID-19 ha desnudado las falencias de estructuras gubernamentales para enfrentar esta pandemia y habrá que esperar un tiempo para sacar las respectivas conclusiones; sin embargo, un entendido en estrategia seguramente presentaría como hipótesis si se pudo haber previsto sus catastróficas consecuencias<sup>41</sup>. El contar con capacidad y entrenamiento resulta clave para visualizar posibles situaciones de crisis o eventuales escenarios de riesgo. Al parecer es más efectivo tratar este tipo de problemas como imprevistos o “Cisnes Negros”. ¿Será que los peligros reales para

---

39 SAINT-PIERRE, Héctor L. “Aproximación a la política de defensa en el marco histórico latinoamericano”, p. 60. En: RESDAL. Control civil de las Fuerzas Armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria, Buenos Aires, 2000.

40 BARRACHINA y RIAL. Op. Cit. p. 13.

41 MOLINER, Juan A. “¿Sirven para algo las estrategias? Reflexiones a cuenta del Covid-19”. En: “**Global Strategy**”. [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://global-strategy.org/sirven-para-algo-las-estrategias-reflexiones-a-cuenta-del-covid-19/>>.

los cuales se establecieron paradigmas tradicionales ya no están funcionando? Pion-Berlin responde a estas dudas como “la falta de interés del estamento civil por temas de Defensa”<sup>42</sup>.

Sobre este particular y grave escenario pandémico, al cual tiene a Chile y muchos países sumidos en controlar la crisis sanitaria, las palabras de Heraldo Muñoz sirven de corolario magistral para reconocer la falta de preparación en temas estratégicos. De esta manera, el excanciller chileno aboga por la creación de una Oficina de Asuntos Estratégicos de carácter multidisciplinario, que reúna expertos del mejor nivel analítico, con experiencia y contactos internacionales para proyectar escenarios de riesgos y proponer acciones frente a las amenazas emergentes y los retos a la seguridad nacional en el siglo XXI. Respecto del perfil de los profesionales destacan expertos en psicología, ciencia política, economía, defensa, biología, medicina, y otras disciplinas, y así diseñar un futuro<sup>43</sup>, entendiendo que estos transitan entre lo posible, deseable o factible.

En este contexto, se ha fustigado extensamente la concepción de “Seguridad Nacional” acuñada en período de Guerra Fría, ya que el auspicio de EE.UU. indisponía las nuevas concepciones nacidas con el retorno a la democracia de muchos países en la región. Lo paradójico es que en sentido opuesto se intentó avanzar en una “Escuela Suramericana de Defensa (2014)”, cuyo propósito sería “*capacitar a los civiles y militares de toda la región en materia de seguridad nacional y regional a nivel político-estratégico*”, su resultado es conocido y la iniciativa oscila en programas de reducida relevancia auspiciada por resabios de UNASUR.

¿Cuáles serían los argumentos de los signatarios del ALBA para organizar una Escuela de Defensa con rasgos “antiimperialistas”? Seguramente el lector podrá extraer sus propias conclusiones. Estas significativas señales son constantes que no se ven reflejadas en los análisis de los autores seleccionados, conscientes o inconscientes de ellas constituye un sesgo, ya que sitúa la evaluación desde la perspectiva de FF.AA. que son afines a EE.UU. o aquellas que no lo son, desvirtuando la variable original de “*democrático control civil*” sustentada en las relaciones civiles-militares y que abriga un multilateralismo inclusivo.

### **Nuevos escenarios para el zorro y el erizo**

Sin desmerecer las capacidades propias que poseen diferentes organizaciones y estructuras estatales para gestionar crisis, convengamos que las FF.AA. poseen vasta experiencia para estar sometidas a situaciones de estrés, tanto en tierra, mar y aire. Estas capacidades se logran tras años de preparación y entrenamiento, constituyendo una herramienta estatal útil para enfrentar períodos complejos. De esta manera se debe reconocer que cuentan con un grupo de personas que, junto con dedicarse a planificar cuestiones genéricas y cercanas a su función, también se especializan en planos más particulares destinados al sostenimiento del combate. Entre dichas capacidades se pueden

---

42 PION-BERLIN. Op. Cit. pp. 51-62.

43 MUÑOZ, Heraldo. Excanciller de Chile, “Chile ante los Coronavirus del futuro”. En Diario *El Mercurio*, 8 de abril 2020. [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://www.elmercurio.com/blogs/2020/04/08/77809/Chile-ante-los-coronavirus-del-futuro.aspx>>

observar áreas de logística, ingeniería, salud y transporte que evidentemente revisten similitudes en organizaciones estatales civiles y organismos privados.

Lo anterior posee un elemento central para el buen éxito de su cometido: la planificación. Por esta razón, fundamental sería contar con buenos planificadores que produzcan un buen plan y que este funcione en el terreno (realista), en circunstancias extremas, complejas y difíciles. En este entorno aplica el lograr una transferencia de conocimientos y experiencia en ambas direcciones, desde el militar al civil y viceversa, a fin de sincronizar el trabajo y familiarizar códigos.

Sostengamos que el estadio de comprensión del político y del estratega se encuentra abrazado por un entorno global que ha cambiado dramáticamente desde el término de la Guerra Fría, agudizado con la declarada Guerra contra el Terrorismo, post 11 de septiembre del 2001, y ampliado regionalmente con la Declaración de Seguridad de la OEA del 2003. Compartiendo esta visión, se puede postular que el fenómeno del conflicto transformó las tradicionales nociones de riesgos y amenazas estatales, augurando que serán más complejos. Esta configuración implica contar con capacidades humanas para diseñar planes y estrategias que visualicen nuevos escenarios donde todos los instrumentos estatales estén en sintonía con realidades de futuro y no del pasado.

Es aquí donde Buzán, Karlor, Bartolomé, Griffiths, Pion-Berlin y hasta el mismo Bruneau coinciden en sus preocupaciones sobre cómo resolver los complejos acertijos que están imponiendo ciertos fenómenos que otrora se presentaban como riesgos y que con el transcurrir de la globalización han mutado en manifestadas amenazas. Tal ha sido el impacto de estas manifestaciones, que varios gobiernos regionales han tomado la decisión de recurrir al empleo de los instrumentos de la Defensa para enfrentarlas, ya sea vía la excepción o cotidianamente al estar formalizado en políticas sectoriales.

La última revista “Balance Estratégico Sudamericano: paz con controversias”, nuevamente aborda dicha preocupación regional, esta vez cuestionando si el escaso avance en estas materias es limitado, temporal y si se contará con la suficiente preparación de las FF.AA., concluyendo:

*En el Cono Sur, entre 2018 y 2019, Argentina, Chile y Uruguay cedieron por primera vez al empleo de las FF.AA. en tareas contra el Crimen Transnacional, pero parecieran estar lejos de los esquemas multilaterales. El temor de que no se mantenga nítida la línea divisoria entre la seguridad interior y exterior, parece haberse diluido ante la necesidad de retomar el control de áreas cooptadas por el efecto globo del narcotráfico y de sus rutas. Queda en discusión si pasarán a ser estas funciones primarias o serán siempre secundarias; si complejizarán la autonomía institucional, o bien, si la preparación de las fuerzas es la adecuada<sup>44</sup>.*

Se puede establecer que las “nuevas amenazas” transitan por la vía política,

---

44 ANEPE. Balance Estratégico Americano 2018-2019: paz con controversias. p. 83 (Diciembre 2017). [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <[https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE\\_2018-2019.pdf](https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE_2018-2019.pdf)>.

económica, diplomática, cultural, psicológica y militar, además en dimensiones terrestre, marítima, aérea, espacio ultraterrestre, ciberespacial, biológica y tecnológica, y la interacción entre todos estos vectores ha hecho que sea más difícil alcanzar un efectivo grado de comprensión, para que sea interpretado tanto por el político como el estratega, cerniéndose en un limbo de incertidumbres que finalmente diluye el rol de las autoridades que debiesen abrigar la responsabilidad de protección estatal.

Mientras, el avance en redefiniciones y nuevas conceptualizaciones sobre fenómenos mundiales y regionales ha continuado con cierta regularidad. Hoy día no resulta difícil encontrarse con estudios que nos ilustran sobre guerras de 4ta. generación, guerra híbrida, guerra irrestricta, guerra cibernética, guerra espacial, armas autónomas letales, el desarrollo de inteligencia artificial, la nanotecnología y la biología molecular, entre otras dimensiones, que debiesen encender las alertas para el diseño de la próxima Defensa. Sobre estas complejidades debe considerarse la latencia de los actuales fenómenos del narcotráfico, crimen organizado y terrorismo, y de esta manera dotar a las FF.AA. de suficiente preparación y estructura.

Finalmente, sobrellevar la responsabilidad de participar en operaciones militares distintas a la guerra<sup>45</sup> a través de operaciones de paz o bien en funciones vinculadas con la gestión de catástrofes o desastres, actividades circunscritas en la lógica de contribución a la sociedad nacional e internacional, demuestra que son tareas disímiles y complejas que merecen un laborioso tiempo de perfeccionamiento, y donde las FF.AA. poseen un potencial considerable y altamente valorado<sup>46</sup>.

Lo preocupante es que la brecha que separa ambas realidades, la del *zorro* y del *erizo*, se mantiene con el tiempo, ya que la solución no pasa exclusivamente por la “*asignación de recursos*”, “*la eficiencia*” o el “*control democrático*” de la estructura de Defensa como se ha pregonado en publicaciones de algunos autores mencionados en este estudio. En efecto, mientras se continúe con un sesgo analítico sobre la falta de conocimiento específico-militar en niveles de decisión política para abordar las nuevas lógicas que impactan en Seguridad y Defensa estatal, más temprano que tarde se cobrará la factura a las soluciones cortoplacistas por las que, peligrosamente, han transitado autoridades de la región.

Recurrente es señalar la reducida participación de los diferentes estamentos estatales en la formulación de políticas, asignación de presupuestos o bien el control de las misiones asignadas a las FF.AA., sin embargo, el resultado de un trabajo crítico en esta materia demuestra lo contrario, ya que en general existen instancias que permiten a los poderes democráticos del Estado ejercer sus atribuciones (cuadro N° 5), en consecuencia, el conocimiento y responsabilidad en materias de Defensa resulta relevante para estos niveles de decisión. Si es eficiente o no, es materia de otra discusión.

---

45 BAHAMONDES, Osvaldo. “Empleo de la FF.AA. en operaciones militares distintas de la guerra”. ANEPE. Cuaderno de Trabajo N° 1/2016, enero, 2016. [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/cuaderno-2016-N%C2%BA01.pdf>>.

46 ONU. Importante participación de Latinoamérica en Fuerzas de Paz de la ONU. ONU Noticias. 29 de mayo de 2013. [en línea] [fecha de consulta 17 de junio 2020] Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2013/05/1273131>>.

**Cuadro 5**  
**Atribuciones de los poderes estatales en materias de Seguridad y Defensa**

<b>PARTICIPACIÓN</b>	<b>EJECUTIVO</b>	<b>LEGISLATIVO</b>	<b>JUDICIAL</b>
<b>En política de Seguridad y Defensa</b>	<i>Define la política sectorial</i>	<i>Aprueba y conceptualiza</i>	<i>Interviene parcialmente en algunos países</i>
<b>En presupuesto</b>	<i>Define y propone presupuesto</i>	<i>Aprueba presupuesto</i>	<i>Sanciona infracciones y delitos</i>
<b>En adquisiciones</b>	<i>Establece proyectos de adquisición</i>	<i>Debate y aprueba proyectos de adquisición</i>	<i>Juzga la legalidad de las acciones y violaciones legales</i>

Fuente: Resdal 2016, "Control civil de las FF.AA. latinoamericanas. p. 66.

Disponible en: <https://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>

### **Retos para el zorro y el erizo**

Sin lugar a dudas que la prioridad debería estar focalizada en educación y formación de civiles y militares en temas de Seguridad y Defensa. Al parecer no estaba tan alejada de esta realidad la Junta Interamericana de Defensa, organismo que a través del Colegio Interamericano de Defensa posee la estructura necesaria para lograr la tan anhelada preparación, alejando mitos sobre añejas nociones de "Seguridad Nacional" que abrazaban ideologías en otros contextos mundiales.

Transformar la fábula del "Zorro y el Erizo" en una oportunidad y así orientarse a tender puentes por sobre la construcción de murallas entre funciones tan fundamentales como son la Seguridad y Defensa, especialmente en una región que cambió las lógicas de relaciones entre civiles y militares hace décadas. Para avanzar en este propósito se requiere mancomunar esfuerzos para hacer frente a los fenómenos multidimensionales o híbridos, entorno que se aleja del debate aislacionista o reduccionista que durante años ha perseverado en disponer a la Defensa en una esquina y la Seguridad en otra.

Un cambio cultural en temas de Seguridad y Defensa, si bien requiere transitar por la subordinación de dichas funciones al poder civil, también exhorta a las autoridades a avanzar en fórmulas de cómo plantear un eficiente y efectivo "control democrático". El comenzar por establecer una nueva forma de socializar la temática a través del "liderazgo civil y estratégico" en Defensa sería una excelente fórmula, ello considerando que este particular ambiente exige conocer en profundidad el "ethos" institucional-organizacional para construir una arquitectura sintonizada con los intereses estatales por sobre las administraciones de turno.

Frente a un escenario de conflicto híbrido se requiere desarrollar capacidades diferentes a las comúnmente conocidas, advirtiendo la necesidad de integrar asesores y especialistas con avanzada formación en Seguridad y Defensa que permitan brindar productos de valor en los niveles de decisión pertinentes. Del mismo modo, requerirá contar con una estructura de inteligencia estatal que reúna características de planificación y ejecución con alcance multiagencial. Este ambiente implica contribuir a un Sistema

de Inteligencia que, coordinadamente, opere con todas las instituciones de Seguridad y Defensa cuando les sea requerido.

Las dimensiones de desarrollo tecnológico, así como del ciberespacio, han demostrado la existencia de brechas de conocimiento considerables, grietas que las agencias estatales deben cerrar prontamente y así evitar quedar rezagados en el empleo de nuevas tecnologías o exponerse a ataques a sus infraestructuras críticas. Este campo debiese estar interconectado con la inteligencia y así fortalecer las tramas defensivas que sean previstas bajo la “salvaguardia” de una renovada Seguridad Nacional.

En resumen, contar con una Defensa con “capacidades estratégicas modernas” requiere del diseño de una hoja de ruta de largo plazo, la que debiese estar sostenida en un plan maestro que integre una infinidad de variables, entre las más importantes: objetivos estratégicos, estructura organizacional y funcional, personal calificado, medios sofisticados, presupuesto y control eficiente de estos. Renunciar a ello es otorgar espacio para recriminaciones “de no haber hecho lo correspondiente cuando se pudo”.

## Conclusiones

Las diferentes administraciones de la región suramericana, como en gran parte del Continente Americano, fueron adaptando y modificando las estructuras de Seguridad y Defensa acorde a los cambios que el entorno internacional presentaba post Guerra Fría. Este escenario comenzó a romper, paulatinamente, los tradicionales paradigmas que se sostenían en torno a la Seguridad y Defensa estatal. El beneplácito otorgado a la Declaración de Seguridad de las Américas, así como a una gran cantidad de iniciativas posteriores, que incluyen las nociones de UNASUR en estas materias, impulsó a la academia a evaluar, aunque restringidamente, la función Defensa y, particularmente, a las FF.AA. en el ejercicio de nuevos roles y funciones.

Destaca en este tipo de evaluaciones la tríada de Bruneau, sostenida por otros investigadores, que han postulado evaluar tres elementos centrales que dilucidarían la efectiva transformación que se pretendía en el sector de la Defensa. Para ello, se establecen las variables “*democrático control civil*”, “*efectividad*” y “*eficiencia*” en un entorno de relaciones civiles-militares.

Este ensayo postuló a identificar factores que revelaran la presencia de “*sesgos*” que han contribuido a distorsionar las evaluaciones de diferentes estudios y que pueden resumirse en:

- Luego de más de dos décadas de gobiernos democráticos, salvo un par de excepciones, aún se percibe una carga política-ideológica para analizar las relaciones civiles-militares. Esta observación se sostiene en la velada crítica que se hace al instrumento militar, atribuyéndole la mayor responsabilidad por el poco avance, e incluso retroceso de las transformaciones que, en democracia, se requerían para otorgar gobernabilidad del sector Defensa. El “*sesgo de analogía del pasado*” es recurrir a la comparación del comportamiento de las FF.AA. en dictaduras o gobiernos autoritarios para proyectar una conducta similar en democracia, es decir,

se da por sentado que ciertos hechos del pasado son asimilables a las situaciones actuales reforzando así ideas preconcebidas.

- Un *“sesgo de comprobación”* es haber omitido antecedentes de evaluaciones del grado de conocimiento que ha mostrado el denominado *“sector civil”* sobre la función Defensa. Esta evidencia se ha transformado en el *“talón de Aquiles”* de los estudios que evitan la discusión y la centran en sopesar porcentajes de participación de civiles en los respectivos ministerios, como elementos de cuotas de representación, lo que no refleja grado de conocimiento en sí mismo.
- Del mismo modo, se ha recurrido a la falta de participación de otros órganos del Estado en temas tan importantes como el desarrollo de políticas, asignación presupuestaria y fiscalización. El *“sesgo de efecto marco”* se refleja en el instante que se afirma un postulado y no permite cotejar información sobre la efectiva concurrencia del Ejecutivo, Congreso y otros agentes estatales que, en gran parte de la región, cuentan con facultades propias de control y participación. La eficiencia o eficacia del aparato estatal en la fiscalización de sus cometidos no es observado. Persiste la idea de comparar gastos en Defensa, adquisiciones y procesos sin contar con una evaluación que integre la contribución a la paz y seguridad internacional (Disuasión).
- Por otra parte, la efectividad y eficiencia en el uso de recursos en operaciones distintas a la guerra, como OPAZ, ayuda a la comunidad en situaciones de emergencias, desastres y/o catástrofes, prácticamente es inadvertido. Sin embargo, al momento de cruzar datos de asignaciones, adquisiciones y transparencia, se hace en función del rol bélico; de esta manera se cuestiona lo oneroso que resultan las adquisiciones, para conflictos que estarían invisibles. Este *“sesgo de correlación ilusoria”* se presenta al omitir información y relacionar hechos de por sí distintos, prescindiendo de una valoración sobre la multifuncionalidad o polivalencia de los mismos instrumentos bélicos, y que requieren ser ponderados como herramientas de apoyo civil.

Finalmente, se puede afirmar que en los últimos veinte años, las relaciones civiles-militares en la región han mostrado diferentes grados de madurez, lo que ha condicionado el ejercicio de gobernabilidad del sector. Ello ha obligado al *“Zorro y Erizo”* a perseverar para alcanzar un mayor entendimiento, principalmente para asumir tareas en un mundo y región que cambió sus tradicionales roles y funciones. En este contexto, se necesita que la función Defensa, e instrumentos que la conforman, estén sintonizados con el futuro evitando caer en *“sesgos cognitivos”* que se han evidenciado en diferentes estudios que fueron seleccionados para este ensayo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEPE. Balance Estratégico Sudamericano 2016-2017: *años de cambios*. En: [https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE\\_estrategico\\_sudamericano.pdf](https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE_estrategico_sudamericano.pdf)
- ANEPE. Balance Estratégico Sudamericano 2018-2019: *paz con controversias*. En: [https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE\\_2018-2019.pdf](https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/BALANCE_2018-2019.pdf)
- ANEPE. Antecedentes para el debate acerca de una estrategia de seguridad nacional. Colección de investigaciones, ANEPE N° 45, diciembre 2019.
- ANEPE. Panorama de Seguridad y Defensa N° 5. “La seguridad: un asunto de Estado”. (marzo 2020). En: <https://www.anepe.cl/la-seguridad-un-asunto-de-estado/>
- ANEPE. Panorama de Seguridad y Defensa N°3. “Dimensión Militar, Ethos y FF.AA. en la sociedad”. (agosto 2020). En: <https://www.anepe.cl/la-dimension-militar-ethos-y-ff-aa-en-la-sociedad/>
- ARTEAGA, F. y FOJÓN, E. “El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad de España”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” (UNED), Madrid, 2007.
- BAHAMONDES, Osvaldo. “Empleo de la FF.AA. en operaciones militares distintas de la guerra”. Cuaderno de Trabajo N° 1/2016. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/cuaderno-2016-N%C2%BA01.pdf>.
- BARTOLOMÉ, Mariano C. “La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz”. Colección Investigaciones ANEPE N° 14, septiembre 2006.
- BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan. “Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”. América latina hoy: Revista de ciencias sociales. Agosto 2006.
- BATTAGLINO, Jorge. “La evolución de la zona de paz sudamericana”. Serie de documentos de trabajo N° 12, Escuela de Defensa Nacional. Buenos Aires, Argentina, 2012. Disponible en: [https://www.academia.edu/5778755/La\\_evoluci%C3%B3n\\_de\\_la\\_zona\\_de\\_paz\\_sudamericana](https://www.academia.edu/5778755/La_evoluci%C3%B3n_de_la_zona_de_paz_sudamericana)
- BRUNEAU, Thomas C. “Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, N° 1-2, 2005.
- BRUNEAU, Thomas C. y GOETZE, Richard B. “Las relaciones civil-militares en Latinoamérica”. Military Review, Sep-Oct. 2006.
- BRUNEAU, Thomas C. “Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives”. Article in Latin American Politics and Society, october 2006.
- BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, O. “Security: A new framework for analysis”. Boulder,

Lynne Rienner Publisher, 1998.

CELI, Pablo. "La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación". IUGM, diciembre, 2015.

CEEP-Real Instituto El Cano. "La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado". Primera edición, enero, 2019.

DEFESA. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Vol. 4, N °2, julho/dezembro, 2017. <https://rbed.abedef.org/rbed/issue/viewFile/2977/410>

DELMAS, Philippe. "El Brillante Porvenir de la Guerra". Editorial Andrés Bello. Santiago, 1996.

GARCÍA, C. Jaime. "Liderazgo Estratégico en Defensa". Security and Defense Studies Review, Vol. 12, N° 1 & 2, 2011.

GONZÁLEZ, Juan Guyer. "Revista Brasileira de Estudos de Defesa". Vol. 4, n°2, 2017. En: <https://rbed.abedef.org/rbed/issue/viewFile/2977/410>

GRIFFITHS, S. John. "Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile". RIL Editores, 2011.

HOFFMANN, R. "Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars". 2007. Disponible en: [https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac\\_hybridwar\\_0108.pdf](https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf)

HUNTINGTON, Samuel. "The Soldier and the State". En: BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan. Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. América Latina hoy: Revista de ciencias sociales. Agosto 2006.

KAHNEMAN, Daniel. "Pensar Rápido, Pensar Despacio". Le Libros. 2012.

KRUIJTY, Dirk y KOONINGS, Kees. "Fuerzas Armadas y políticas en América Latina: perspectivas futuras". Iberoamericana, Nueva época, Año 2, No. 8 (diciembre de 2002)

MOLINER, Juan A. "¿Sirven para algo las estrategias? Reflexiones a cuenta del Covid-19". Disponible en: <https://global-strategy.org/sirven-para-algo-las-estrategias-reflexiones-a-cuenta-del-covid-19/>

MUGGAH, Robert and AGUIRRE, Katherine. "Citizen security in Latin America: Facts and Figures". Strategic Paper 33. April, 2018. En: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>

- MUÑOZ, Herald. "Chile ante los Coronavirus del futuro". En Diario *El Mercurio*, 8 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/blogs/2020/04/08/77809/Chile-ante-los-coronavirus-del-futuro.aspx>
- ONU. "Importante participación de Latinoamérica en Fuerzas de Paz de la ONU". ONU Noticias. 29 de mayo de 2013. [en línea] Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2013/05/1273131>
- PION-BERLIN, David. "Political management of the military in Latin America", *Military Review*, 2005.
- PION-BERLIN D., TRINKUNAS H., "Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America", Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico. March 15-18, 2006.
- PION-BERLIN, David. "The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, N° 1, 2013.
- PIUZZI José M. "Fuerzas Armadas y Sociedad: Algo más que sentido común". Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Cuaderno de Trabajo N° 14, 2018.
- QUEIROLO, Fulvio. "Fundamentos para fortalecer la Gobernabilidad". *Revista Política y Estrategia*, N° 132, 2018.
- RESDAL 2016, "Control civil de las FF.AA. Latinoamericanas". Disponible en: <https://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>
- SAINT-PIERRE, Héctor L. "Aproximación a la política de defensa en el marco histórico latinoamericano". RESDAL. Buenos Aires, 2000.
- SHORT, Clare. Citada por Mark Sedra en: "Security Sector Reform 101". CIGI. April 2010, p. 3. Disponible en: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr\\_101\\_final\\_april\\_27.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/ssr_101_final_april_27.pdf)
- TALEB, Nassim. "The Black Swan: the impact of the highly improbable". Random House, Inc. 2007. En: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.695.4305&rep=rep1&type=pdf>
- UNASUR-CDS. Memorias del Seminario "Modernización de los Ministerios de Defensa". Quito, 19-20 de noviembre, 2009. En: [https://www.academia.edu/3843447/Memorias\\_del\\_Seminario\\_Modernizaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Ministerios\\_de\\_Defensa](https://www.academia.edu/3843447/Memorias_del_Seminario_Modernizaci%C3%B3n_de_los_Ministerios_de_Defensa)

## FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LAS FF.AA. FRENTE A CATÁSTROFES Y EMERGENCIAS: EL POTENCIAL OLVIDADO DE LA DEFENSA CIVIL<sup>∞</sup>

ANITA PERRICONE\*

### RESUMEN

*Este artículo plantea que la Defensa Civil, organismo que depende del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), podría contribuir al fortalecimiento de la capacidad operativa de las FF.AA. en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres, catástrofes y emergencias. Sin embargo, en la actualidad, el organismo carece de financiamiento y no está incluido en la planificación político-estratégica del MDN en lo que concierne la intervención en dichos escenarios, ni en el Plan Nacional de Protección Civil. Se partirá por ilustrar los problemas que afectan a la Defensa Civil en la actualidad, para luego analizar el rol que el sector de la defensa ha ido asumiendo en la intervención en desastres, bajo el alero de tratados internacionales suscritos por Chile. Se concluirá que dotar a la Defensa Civil de un rol de apoyo a la labor desempeñada por las FF.AA. en situaciones de emergencia, desastre o catástrofe sería clave para suplir el vacío dejado por la falta de un brazo operativo a disposición de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) del Ministerio del Interior.*

**Palabras clave:** Defensa civil; gestión del riesgo de desastre; capacidad operativa; FF.AA.; protección civil.

### STRENGTHENING THE OPERATIONAL CAPACITY OF THE ARMEDS IN THE FACE OF DISASTERS AND EMERGENCIAS: THE FORGOTTEN POTENTIAL OF CIVIL DEFENSE

### ABSTRACT

*This article argues that Civil Defense, an agency that depends on the Ministry of National Defense (MDN), could contribute to strengthening the Armed Forces' operational capacity in the field of disaster risk management. However, the agency lacks funding and is excluded from*

---

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 050919 - Fecha de aceptación: 130820

• Licenciatura en Desarrollo y cooperación internacional (2004-2007), Minor en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas, Università degli Studi di Bologna, Italia. Magíster en Estudios europeos e internacionales (2008-2011), Minor en protección y promoción de los DDHH, School of International Studies, Università degli Studi di Trento, Italia. Magíster en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Primera área: Relaciones internacionales, Segunda área: política comparada, Pontificia Universidad Católica de Chile (2012- 2014). Doctorado en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. perricone.a@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0715-4750>.

*the Ministry's political and strategic planning regarding disaster and emergency intervention, as well as from the National Civil Protection Plan. The article illustrates the problems currently affecting Civil Defense, analyzing the role that the defense sector already assumed in disaster intervention, in obedience to international treaties subscribed by Chile. It is argued that providing the Civil Defense with the task of assisting the Armed Forces in emergency situations would be key to fill in the gap left by the absence of an operative task-force at the disposal of the National Office for Emergencies (ONEMI) of the Ministry of Interior.*

**Key words:** *Civil defense; disaster risk management; operative capacity; armed forces; civil protection.*

## **FORTALECENDO A CAPACIDADE OPERACIONAL DOS BRAÇOS DIANTE DOS DESASTRES E DAS EMERGÊNCIAS: O POTENCIAL ESQUECIDO DA DEFESA CIVIL**

### **RESUMO**

*Este artigo argumenta que a Defesa Civil, uma agência que depende do Ministério da Defesa Nacional (MDN), poderia contribuir para fortalecer no campo da gestão de riscos a capacidade operativa das Forças Armadas na intervenção em desastres. No entanto, a agência carece de financiamento e está excluída do planejamento político e estratégico do Ministério em relação a desastres e intervenções de emergência, bem como do Plano Nacional de Proteção Civil. O artigo ilustra os problemas que atualmente afetam a Defesa Civil, analisando o papel que o setor de defesa está gradualmente assumindo na intervenção em desastres, na obediência aos tratados internacionais assinados pelo Chile. Argumenta-se que fornecer à Defesa Civil a tarefa de auxiliar as forças armadas em situações de emergência seria essencial para preencher a lacuna deixada pela ausência de uma força-tarefa operacional à disposição do Escritório Nacional de Emergências (ONEMI) do Ministério do Interior.*

**Palavras-chave:** *Defesa Civil; gerenciamento de riscos de desastres; capacidade operativa; forças armadas; proteção civil.*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Chile es un país altamente expuesto a desastres de origen tanto natural como antrópico, que inexorablemente afectan a las personas, sus bienes y al medio ambiente. Terremotos, tsunamis, temporales, aluviones, erupciones volcánicas son solo algunas de las amenazas que vuelven a la población chilena un conjunto de comunidades potencialmente vulnerables. A estos factores se agregan, en 2020, los desafíos que la pandemia protagonizada por el nuevo Coronavirus (COVID-19) plantea para la salud pública nacional, y que desnudan a Chile y al sector de la seguridad en toda su vulnerabilidad.

Esta fragilidad se ve acrecentada por el aumento de las calamidades naturales producto de los efectos del cambio climático, y de la globalización que, al relativizar las fronteras, incrementa la exposición de los países a los factores de riesgo globales.

En Chile, como en cualquier otro país, esta condición es susceptible de ser superada solo y exclusivamente con el apoyo de una institucionalidad fuerte, respaldada por el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos en materia de gestión del riesgo de desastres (GRD). Entre los acuerdos internacionales en esta materia destacan el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y el Marco de Sendai (2015-2030). El primero tuvo como objetivo garantizar que la reducción del riesgo de desastres (RRD) se convirtiera en una prioridad para las autoridades, tanto nacionales como locales, y que ésta contara, en todos los países suscriptores, con una institucionalidad adecuada. El segundo apunta a fortalecer las capacidades de los Estados en la GRD, y en particular los aspectos relacionados con una mejor comprensión del riesgo, con el fortalecimiento de la gobernanza, de la resiliencia y de las capacidades que requiere la fase de reconstrucción.

Frente a la exposición de la población chilena a los riesgos antes mencionados, el Estado de Chile se ha preparado para intervenir en apoyo de la ciudadanía. El marco legal en el cual dicho apoyo fue proporcionado tiene como fundamento el Artículo 1°, Capítulo I de la Constitución Política de la República, que en su inciso 5° afirma que: “*Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia (...)*”. Para poder cumplir con dichas funciones, el Estado les ha otorgado competencias a distintos órganos de la Administración del Estado. Las principales atribuciones, en lo que concierne a la Protección Civil, le competen al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Oficina Nacional de Emergencias (en adelante, ONEMI), instituida en 1974 a través del DL N° 369. La creación de dicha agencia no fue la primera medida tomada por el Estado para abordar las necesidades de protección de la población frente a amenazas de distinta índole, ni la última. Sin embargo, la creación de la ONEMI fue determinante en los desarrollos que conciernen la Defensa Civil de Chile, que constituye el objeto de estudio de este capítulo.

*¿Qué rol cumple la Defensa Civil en la actualidad? ¿Qué problemáticas la afectan? ¿De qué manera podría contribuir al fortalecimiento de la capacidad operativa de las FF.AA. en el marco del SNPC?* Este artículo tiene como objetivo general justificar la conveniencia de potenciar el rol de la Defensa Civil de manera que pueda aportar de forma más contundente al Sistema Nacional de Protección Civil. Con dicho objetivo en mente, se procederá de la forma detallada a continuación: *en la* siguiente sección se revisarán los orígenes, misión y funciones, y problemáticas que afectan a la Defensa Civil en la actualidad; en segundo lugar se analizará la evolución del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC); en tercer lugar se detallará el marco legal que regula la participación del sector de la defensa en el SNPC; en cuarto lugar se revisará la experiencia comparada; y en quinto lugar se visualizarán distintas opciones que viabilizarían el fortalecimiento de la Defensa Civil para que esta pueda incrementar la capacidad operativa de las FF.AA. en el SNPC.

## 2.1 LOS ORÍGENES DE LA DEFENSA CIVIL

Una nueva organización nace cuando se presentan necesidades que aún no están cubiertas. Así, por ejemplo, la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) se creó en 1918 en respuesta a la pandemia de la influenza española, que mató entre 50 y 100 millones de personas<sup>1</sup>. El origen de la Defensa Civil también radica en el viejo continente, y específicamente en la experiencia traumática que la Primera Guerra Mundial significó para la mayoría de los países involucrados. Dicho conflicto bélico resultó devastador en término de pérdida de vidas humanas, y mostró la necesidad de contar con una organización que supliera las funciones que ni el Estado ni las Fuerzas Armadas estaban en condiciones de desempeñar. Cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, ya eran varios los países que contaban con organizaciones de voluntarios que estaban en condiciones de intervenir en beneficio de la población civil, cumpliendo funciones de primeros auxilios, entierro de fallecidos, entre otras.

La trayectoria histórica de la Defensa Civil de Chile comenzó en los años cuarenta, cuando el país se encontraba aún desprovisto de una organización que estuviese a disposición de la autoridad para apoyar a la población ante la ocurrencia de un desastre o de una catástrofe, ya sea de origen natural o antrópico. Desde la etapa más temprana del proceso de constitución de la organización, que contempló la conformación de una Comisión que estudiara el funcionamiento de los sistemas de protección civil en otros países, y especialmente de aquel de Estados Unidos, se consideró oportuno convocar la asesoría de personal especializado de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas (en adelante, FF.AA.). La Comisión mencionada, por tanto, contempló la presencia de asesores técnicos del Ejército, además de delegados de la Armada, de la Fuerza Aérea y de la Dirección General de Carabineros<sup>2</sup>.

La Defensa Civil vio la luz bajo la presidencia de Juan Antonio Ríos Morales a través de la firma del Decreto N° 6.663 del 2 diciembre de 1942, dispuesto por el ministro de Interior Raúl Morales Beltrami. A través de otro decreto, a principios de 1943 se nombró primer director de la Defensa Civil de Chile al capitán de ejército Raúl Aldunate Phillips, quien había conducido los primeros estudios sobre la configuración que se le daría a la institución y participado activamente de las labores de la Comisión encargada de formular una propuesta de diseño de la organización. La misión de la organización quedó fijada de la siguiente manera: *“La defensa Civil de Chile es una Institución cívica que tiene por misión: prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de cualquier catástrofe que afecte a la población civil, ya sea que provenga de fenómenos sísmicos, incendios, inundaciones, epidemias u otros siniestros o calamidades públicas, así como consecuencias de un conflicto bélico (raides aéreas, actos de sabotaje, pánicos, etc.)”*<sup>3</sup>.

Aunque la Defensa Civil ya estaba plenamente conformada y funcionando, habiendo incluso sido establecida una red de Comités Locales de la Defensa Civil a lo largo de todo

---

1 CIFRC. “Preparación para una respuesta eficaz”, disponible en línea: [https://media.ifrc.org/wp-content/uploads/sites/5/2020/02/PER-epi-considerations-07022020\\_SP.pdf](https://media.ifrc.org/wp-content/uploads/sites/5/2020/02/PER-epi-considerations-07022020_SP.pdf)

2 DEFENSA CIVIL DE CHILE. “Historia de la Defensa Civil de Chile”, disponible en línea: <https://www.defensacivil.cl/historia/>

3 Ibid.

el país, la Ley que crea la Defensa Civil de Chile recién fue aprobada en el año 1945<sup>4</sup>. Dicha ley no ha sufrido ninguna modificación desde entonces, por lo que el marco legal en el que se inserta el organismo está ampliamente obsoleto. Para dar una idea de lo absurdo del marco legal vigente, la ley que crea la Defensa Civil establece, por ejemplo, que el Director General tiene la atribución de suspender el suministro de luz eléctrica en la ciudad de Santiago por motivos de seguridad. De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la Defensa Civil es una corporación de derecho público, cuyo accionar ha de ejecutarse a través de la administración pública, de las instituciones militares o de la autoridad que se designe.

La noción de Defensa Civil comenzó a cambiar en el mundo conforme avanzaba el siglo, pasando de una concepción ligada a la seguridad nacional y preparación ante intervenciones militares, a una más vinculada a la protección y rescate de civiles ante fenómenos naturales. De esta forma, la Defensa Civil en nuestro país se estableció como el brazo operativo de la respuesta del Estado ante desastres naturales, al menos antes de la creación de la ONEMI en 1974; sin embargo, luego la GDR se profesionalizó gradualmente en nuestro país y la Defensa Civil quedó como una organización de voluntariado más, dentro del abanico de instituciones coordinadas por ONEMI. De esta forma comenzaría una progresiva disminución de la presencia y fortaleza de esta organización hasta nuestros días.

## 2.2 MISIÓN Y FUNCIONES DE LA DEFENSA CIVIL

Tal como señala la página web del organismo<sup>5</sup>, la misión principal de la Defensa Civil es la de *“Participar con el voluntariado en tareas de educación y responsabilidad social en beneficio de la ciudadanía promoviendo actividades de prevención y respuesta ante la ocurrencia de un incidente natural y/o producto de la acción humana e incorporada como parte integrante del Sistema Nacional de Protección Civil”*. Desde la definición de su misión, tanto en sus inicios como en la actualidad, la Defensa Civil se constituye como un actor importante en el panorama de la GRD. El aporte de la Defensa Civil al SNPC se materializa principalmente a través de la capacitación, instrucción y entrenamiento a sus voluntarios en tareas de prevención y respuesta ante situaciones de emergencia, con la finalidad de proporcionar apoyo y cooperación a la población afectada por una emergencia.

Entre las funciones de la Defensa Civil de Chile se encuentran la recepción de acopio y distribución de la ayuda humanitaria; el mantenimiento de un sistema de enlace de telecomunicaciones permanente que respalda la red de emergencia nacional; la entrega de información útil y asesoría a las autoridades comunales y la participación en la elaboración de los planes de emergencia en el marco de los Comités de Protección Civil (en adelante, CPC); la elaboración de planes o programas de acción social dirigidos a personas o grupos vulnerables; la asistencia en el ámbito de actividades comunitarias, tales como elecciones, eventos religiosos, deportivos, sociales y culturales, censos, entre otros eventos sin fines de lucro; la administración de albergues en situación de emergencia.

---

4 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Ley que crea la Defensa Civil de Chile, 16 de febrero de 1945. Disponible en línea: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25744>

5 DEFENSA CIVIL. [www.defensacivil.cl](http://www.defensacivil.cl)

En el caso de la pandemia del Covid-19, la Defensa Civil ha participado de las actividades de refuerzo a la labor de las FF.AA., empezando a marcar una mayor presencia con respecto a ocasiones anteriores. En la Región de Valparaíso, por ejemplo, integrantes de la Defensa Civil, junto con personal de la Onemi, de la organización humanitaria ADRA y de la Gobernación Provincial, ha colaborado con las FF.AA. en presencia de aglomeraciones y grandes filas<sup>6</sup>. En Iquique, la Defensa Civil controló el ingreso a un albergue habilitado a través del Comité de Operaciones de Emergencia, con el fin de dar protección a cerca de 700 ciudadanos bolivianos que se encontraban en la frontera sin poder ingresar a su país<sup>7</sup>. Voluntarios de la Sede Local de Peñaflor entregaron una carpa de campaña neumática para que el Hospital de dicha comuna pudiera descongestionar la atención de público en su interior<sup>8</sup>.

Otras actividades realizadas por la Defensa Civil contemplaron el apoyo a distintas sedes de la Caja de Compensación Los Héroes a lo largo del país, la distribución de alimentos a personas vulnerables y en situación de calle, la entrega de kit sanitarios y de cajas con alimentación para las familias más vulnerables, el direccionamiento y traslado de personas, apoyo a campañas de recolección de alimentos, reparto masivo de mascarillas en diferentes calles del centro para cooperar a bajar los posibles contagios, el control sanitario a las personas que ingresan a la comuna por las diferentes rutas a fin de mantener un registro de ellos y minimizar los posibles contagios<sup>9</sup>.

La misión de la Defensa Civil, tal como se encuentra explicitada en su página web, no se contradice con el rumbo que ha tomado el sector de la defensa en Chile en las últimas décadas, configurándose como un actor imprescindible en situaciones que requieren la intervención en desastres y catástrofes, ya sea de origen natural o antrópico. A pesar de las resistencias que existen con respecto a las atribuciones de las FF.AA. en el ámbito de la GRD, que radican en las mismas culturas organizacionales de las instituciones de la defensa, el marco legal establece que las FF.AA. sí cumplen un rol cada vez más importante en dicho ámbito, rol que la Defensa Civil puede y debe poder reforzar en beneficio de la población, cumpliendo su misión a través de sus voluntarios con los que cuenta en cada Sede local.

### **2.3 UNA PRESENCIA FRAGMENTADA Y SUPEDITADA AL VOLUNTARISMO**

La Defensa Civil, en la actualidad, cuenta con una presencia fragmentada a lo largo del territorio nacional. Esta entidad, pese a no aparecer referida directamente en el Plan Nacional de Protección Civil (solo se nombra al Ministerio de Defensa), forma parte del trabajo en terreno del MDN en el referido sistema. La Defensa Civil cumple múltiples

---

6 BIOBÍO. Reportan 8 nuevos contagios por covid-19 en la Región de Valparaíso. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-valparaiso/2020/04/23/reportan-8-nuevos-contagios-por-covid-19-en-region-de-valparaiso-total-de-casos-llego-a-429.shtml>

7 DEFENSA CIVIL. Labores en Ciudad de Iquique, disponible en línea: <https://www.defensacivil.cl/labores-en-ciudad-de-iquique/>

8 DEFENSA CIVIL. Defensa Civil apoya a Talagante, disponible en línea: <https://www.defensacivil.cl/defensa-civil-apoya-a-talagante/>

9 DEFENSA CIVIL. Defensa civil en apoyo a la comunidad, disponible en línea: <https://www.defensacivil.cl/defensa-civil-en-apoyo-a-la-comunidad/>

tareas relacionadas con el apoyo y cooperación a nivel local en la protección civil, difusión de políticas, instrucción a voluntarios en tareas de prevención y en labores de respuesta ante situaciones de emergencia. El accionar de la Defensa Civil se articula en torno a cinco pilares: primeros auxilios, telecomunicaciones, direccionamiento de personas, administración de albergues, y administración de centros de acopio<sup>10</sup>. Estas dos últimas son labores tradicionalmente de responsabilidad de la Defensa Civil en las zonas afectadas por catástrofes.

Sin embargo, la participación de la Defensa Civil en la GRD está, según los consensos políticos actuales, supeditada al voluntarismo. Llama la atención, por ejemplo, que por decreto no está prevista la participación del Director General de la Defensa Civil en el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia, que representa la instancia más relevante en caso de que ocurra un desastre de alto impacto, lo que reafirma que el grado de consideración del que dicha institución goza en el ámbito de la GRD es, políticamente, escaso. A niveles inferiores, sobre todo en las comunas, la presencia de la Defensa Civil es bastante más fuerte, lo que refleja el diseño descentralizado del SNPC, del cual la Defensa Civil es parte integrante.

La acción de la Defensa Civil se articula administrativamente desde la Dirección General, que se encuentra en Santiago, hacia las distintas Sedes Locales repartidas alrededor del país. En la actualidad, la Defensa Civil cuenta con Sedes Locales en 43 municipios<sup>11</sup>. Cada Sede local depende de un Jefe de local y de un Jefe de sede. El Jefe de local es un miembro de las FF.AA. y es el encargado de la capacitación de los voluntarios, de dictar las orientaciones necesarias, de realizar las planificaciones y de garantizar la operación y la integridad del patrimonio de la sede. Otras de las funciones del Jefe de local son confeccionar el horario mensual de instrucción y elaborar los informes semestrales de actividades. El Jefe de local, además, representa a la Defensa Civil en los COE comunal y/o regional.

Por su parte, el cargo de los Jefes de sede es ocupado por voluntarios que llevan un tiempo en la organización, y que han ascendido en una jerarquía de voluntarios, determinada por las capacitaciones realizadas. Los Jefes de sede serán los principales colaboradores de los comandantes responsables de cada Sede local (los Jefes de local). Entre las atribuciones del Jefe de sede se encuentran tareas administrativas como llevar los libros de asistencia y labores de asesoría del personal. Este cargo es coadyuvado por un cuerpo de Instructores, que son encargados de la aplicación de las capacitaciones, y por un cuerpo de Asesores Regionales y Comunales. Esta última labor es muy importante, dado que es necesaria una adecuada coordinación con el resto de las organizaciones voluntarias, gubernamentales y locales.

Las municipalidades son las principales interesadas en la cooperación que puede brindarles la Defensa Civil, y por lo mismo son justamente éstas las que más subvencionan a dicho organismo, con montos muy variables de comuna en comuna destinados a las

---

10 DEFENSA CIVIL DE CHILE. Programa de instrucción y entrenamiento para las sedes locales, 2018, p. 2.

11 DEFENSA CIVIL. Cuenta Pública 2019 completa, disponible en línea:

[https://issuu.com/defensacivildechile1/docs/0\\_cuenta\\_publica\\_2019\\_completa.1](https://issuu.com/defensacivildechile1/docs/0_cuenta_publica_2019_completa.1)

Sedes locales ubicadas en las mismas. Sin embargo, no todas las municipalidades optan por subvencionar a la Defensa Civil: de hecho, las comunas más ricas prefieren tercerizar los servicios que podría realizar la Defensa Civil, optando por contratar empresas privadas en vez de depender del voluntarismo, cuya concurrencia efectiva y consecuente eficiencia es percibida como impredecible. La Defensa Civil funciona principalmente en el nivel municipal, por lo que en caso de desastre o calamidad natural, la primera reacción ocurre a nivel comunal. Si los recursos existentes no son suficientes la municipalidad, a través del Alcalde, solicita ayuda al nivel administrativo superior.

En caso de catástrofe, las Sedes locales deben coordinarse con el Comando Regional, y éste a su vez coordinar con la Sede Central. La Defensa Civil participa de los Comité de Operaciones de Emergencia (COE). Cabe destacar que, en caso de emergencia, las Sedes locales funcionan en estrecha coordinación con las oficinas regionales de la ONEMI. En el caso de los aluviones en Copiapó, por ejemplo, la coordinación de la respuesta a la emergencia ocurrió a través del Comandante local, que en coordinación con la ONEMI regional, y tras la organización de Comité de Emergencia, organizó las actividades de la Defensa Civil –habilitación de centros de acopio, albergues, etc...- según las necesidades que presentaba la situación.

#### **2.4 ESCASOS RECURSOS ECONÓMICOS Y HUMANOS**

Finalmente, a la base de la institucionalidad de la Defensa Civil está el cuerpo de voluntarios, quienes pueden ser asignados como un salvoconducto en caso de ser llamados al Servicio Militar Obligatorio, ser voluntarios locales que hayan cumplido la mayoría de edad, o que tengan la autorización de sus padres en caso de ser menores de dieciocho años. El gran desafío que presenta la coordinación entre la ONEMI a nivel regional y la Defensa Civil a nivel municipal es justamente la incertidumbre acerca de la cantidad de voluntarios con los que esta última puede contar: uno de los mayores problemas de la Defensa Civil es que, hoy en día, faltan incentivos para formar parte de la organización, principalmente porque las preocupaciones de la gran mayoría de los jóvenes están muy lejanas de lo que es la misión de esta institución.

Si bien la Defensa Civil tiene como base el trabajo de voluntarios, esta organización también cuenta con personal por medio del *Servicio Militar Obligatorio* (SMO). En 2005 el entonces el ministro de Defensa Nacional, Jaime Ravinet, firmó la Ley N° 20.045, la cual buscaba modernizar el Servicio Militar Obligatorio. Esta ley instauró el mecanismo de sorteo, la inscripción automática en los registros militares, entre otras novedades. Entre las reformas introducidas en 2005 a la ley anterior, que se remonta al año 1978, se encuentran las modificaciones el Artículo N° 15. Estas establecieron que los varones disponibles “*podrán ser destinados a servir en la Defensa Civil de Chile hasta por un tiempo equivalente al de la conscripción*”<sup>12</sup>. De esta forma se estableció un salvo conducto para que los llamados al servicio militar puedan participar de la Defensa Civil.

Además de existir la necesidad de incentivar una cultura y un trabajo orientado a la

---

12 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Ley 20.045 que moderniza el Servicio Militar Obligatorio. Disponible en línea en : <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241847>

prevención de riesgos futuros en las propias comunidades, aún falta una disposición legal que establezca la obligatoriedad de contar con departamentos municipales dedicados exclusivamente a la GRD. El proyecto de ley que crea la Agencia de Protección Civil establece que cada municipio tendrá que contar con una Oficina de emergencia, lo que permitiría coordinar, entre todos los actores locales, incluida la Defensa Civil, los esfuerzos de respuesta ante emergencias y evitar situaciones como la ocurrida en ocasión de un desborde de río en Tocopilla y de los incendios en la Región del Biobío, en las cuales la Dirección General de la Defensa Civil tuvo que movilizar recursos desde Santiago porque en dichas zonas no se contaba con una cantidad de recursos humanos y materiales adecuada.

Pese a la amplia trayectoria histórica y a la cobertura territorial que alcanzó en el pasado, en la actualidad la Defensa Civil de Chile se encuentra aquejada por una serie de problemas. El primero de ellos es que el presupuesto es insuficiente para garantizar su buen funcionamiento. El año 2019 la Defensa Civil contó con un presupuesto de \$ 400.181.959 (CLP), siendo \$ 107.367.959 adquiridos por concepto de subvenciones municipales<sup>13</sup>. Solo 29 municipios, es decir el 63% de las comunas que cuentan con Sedes Locales, otorgaron recursos para solventar a la Defensa Civil<sup>14</sup>. La asignación presupuestaria otorgada por el Ministerio de Defensa corresponde a \$ 292.814.000. A pesar de haber habido un aumento significativo en el presupuesto con respecto a años anteriores, con los recursos actuales no es posible satisfacer las demandas reales de las sedes locales, dado que el 65%, es decir \$ 202.953.000, de esta asignación se gasta en concepto de Personal, y los \$ 87.741.777 restantes se gastan por concepto de Bienes y Servicios a beneficio de la sede de Santiago<sup>15</sup>.

De esta primera problemática se desprende la segunda complicación que experimenta la Defensa Civil, es decir la falta de infraestructura y equipamiento. En los últimos 15-20 años, las Sedes locales han disminuido prácticamente a la mitad; además, algunas de ellas se encuentran en pésimas condiciones. Tampoco existe un monto de recursos adecuado para adquirir el equipamiento necesario, ni para contratar personal remunerado. Los voluntarios reciben, en función de las capacidades de la sede local, capacitación y equipamiento, pero no cuentan ni con seguro contra accidentes ni con fuero laboral, en caso de querer prestar ayuda en alguna emergencia. El voluntariado de un miembro de la Defensa Civil, por lo tanto, se reduce a su asistencia a la Sede local los días sábado, y a la participación de actividades de formación, capacitación y preparación, y de apoyo a la comunidad dentro de sus posibilidades.

La ausencia de Jefes de Sedes locales remunerados es otro problema serio, que perjudica el mantenimiento de la integridad de las sedes y el desarrollo ordenado de sus actividades. Al ser voluntario y no dependiente de la administración pública, dicha figura no carga con ninguna responsabilidad administrativa hacia los bienes de la sede ni hacia las personas que participan de sus actividades. Esto se potencia por el tercer factor crítico que aqueja a la institución, la falta de una legislación adecuada. La normativa vigente, la Ley Nº 8.059 y su reglamento complementario datan del año 1945, por tanto, se encuentran totalmente descontextualizados de las exigencias del presente. A pesar de

---

13 DEFENSA CIVIL DE CHILE. Cuenta pública 2019, p. 97.

14 *Ibíd.* p. 99.

15 *Ibíd.*

que ha habido tres intentos consecutivos de presentar un proyecto de ley de Protección Civil que modernice y fortalezca la Defensa Civil de Chile, dichos proyectos de ley no han sido objeto de debate en el Congreso. Esto deja al organismo en un limbo legal que reduce significativamente su potencial, en términos del aporte que podría realizar al Sistema Nacional de Protección Civil, maximizando la eficiencia del sistema a través de su institucionalización.

### **3. EL CONTEXTO: EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

Antes de entrar al tema de la participación de las FF.AA. en el SNPC, vale la pena detenerse en el funcionamiento y marco legal que sustenta dicho sistema. Con el objetivo de proteger a las personas, sus bienes y al medio ambiente, el SNPC organiza un complejo sistema de interrelación y cooperación entre organismos públicos (ministerios y servicios públicos) y privados (empresas nacionales y extranjeras), ONG (nacionales e internacionales) y actores de la sociedad civil organizada (comunidad, voluntarios y juntas de vecinos). Entre los organismos públicos que cumplen un rol de mayor importancia se encuentran el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública y el Ministerio de Defensa. El primero se encarga de canalizar la ayuda humanitaria; el segundo, a través de la ONEMI, se preocupa de coordinar los esfuerzos de prevención y entrenamiento para la entrada en acción de diferentes actores en caso de emergencia; el tercero interviene toda vez que las FF.AA. son llamadas a participar en distintos niveles e instancias que articulan el SNPC.

Como se ha mencionado, el SNPC se sustenta en la Constitución Política de la República de Chile, Artículo 1°, inciso 5°. Con la finalidad de cumplir con dicha garantía constitucional, se han desarrollado progresivamente una serie de normativas que guardan relación con los deberes del Estado en la GRD. El marco legal en el que se inserta el SNPC tiene sus raíces en disposiciones legales que se remontan a las primeras décadas del siglo veinte. Entre ellas destaca el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías de Estado, y que en su artículo 3° estableció que al Ministerio del Interior le corresponde todo lo relativo al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público. Sucesivamente, el Decreto con Fuerza de Ley N° 22 de 1959, que fija el Texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República, dispuso que los intendentes y gobernadores están facultados para requerir, de los jefes de servicios sujetos a su fiscalización, la atención inmediata y los fondos extraordinarios necesarios para enfrentar una emergencia.

El hito más importante en la evolución del SNPC fue, sin lugar a duda, la promulgación del Decreto de Ley N° 369 de 1974, que crea la Oficina Nacional de Emergencia (en adelante, ONEMI). Esta última es un servicio público dependiente del Ministerio del Interior, y sus atribuciones se relacionan con la planificación, coordinación y ejecución de toda actividad destinada a prevenir o solucionar situaciones problemáticas derivadas de sismos o catástrofes. También le corresponde planificar y coordinar el empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos y privados que tengan la capacidad de cooperar en alguna arista de la respuesta y reconstrucción post catástrofe o calamidad, con la finalidad de prevenir y reducir los daños derivados de tales eventos, pudiendo además requerir de esos servicios toda la información necesaria

para el cumplimiento de sus atribuciones. Por medio del Decreto N° 737, el Presidente de la República conformó una comisión que propusiera un Plan Nacional de Emergencia para enfrentar las emergencias producto de terremotos u otras calamidades, el cual fue promulgado el año 1977. El Decreto Supremo N° 509 de 1983, del Ministerio del Interior, que establece el reglamento para el funcionamiento de la ONEMI, en cambio, contiene las disposiciones necesarias para operacionalizar las atribuciones de dicha agencia. La normativa mencionada estableció la orgánica de la organización y las atribuciones de cada uno de sus departamentos.

Para los fines de este trabajo, resulta interesante destacar la existencia, en seno a la ONEMI, del Departamento de Protección Civil. De acuerdo con el artículo 18 de la normativa mencionada, este departamento tiene atribuciones que varían en situación de normalidad o emergencia. En tiempos de normalidad, dicho departamento se preocupa de planificar, elaborar estudios, proponer programas y normas, y controlar su ejecución; asesorar al Director General en la planificación de emergencia; analizar variables implicadas en la ocurrencia de catástrofes o calamidades para establecer sus causas; recomendar las correspondientes medidas preventivas o de mitigación; desarrollar programas de capacitación en prevención de desastres destinados al perfeccionamiento del personal de la ONEMI y, finalmente, la preparación de expertos en Protección Civil. Durante situaciones de emergencia, en cambio, al Departamento de Protección Civil le corresponde apoyar con todo su personal las operaciones de emergencia en la sede de la ONEMI o en la zona de catástrofe, para llevar el control del estado de la situación, evaluar los daños y llevar su registro estadístico.

Posteriormente, la Ley N° 19.175 de 1992, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional profundiza el enfoque descentralizado que caracteriza el marco legal del SNPC desde sus inicios. Dicha normativa dispone que es responsabilidad de los gobiernos regionales, y de los respectivos intendentes y gobernadores, adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección ante las mismas. Si bien la tendencia descentralizadora de las responsabilidades había estado instalada desde principios de siglo en la visión política de cómo los desastres y catástrofes debían ser enfrentados, es solo a partir de la creación de la ONEMI que se comienza a pensar en un enfoque coordinado e integrado desde el centro, pero caracterizado por la presencia de oficinas de la agencia en cada una de las regiones del país y por responsabilidades descentralizadas hacia los niveles regional, provincial y comunal. Dicho enfoque coordinado y descentralizado se concreta a través del Decreto Supremo N° 156 de 2002, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil (en adelante, PNPC), que sin lugar a dudas constituye el siguiente hito más importante que marcó la evolución del SNPC.

El PNPC derogó el Plan Nacional de Emergencia de 1977 y constituye un instrumento indicativo para la GRD en Chile, concebida como una realidad dinámica y controlable, que es indispensable para continuar el proceso de desarrollo sostenible del país, y que requiere del fortalecimiento de las condiciones de seguridad necesarias para brindarle a la población una mejor calidad de vida. El PNPC tiene como objetivo general el de dotar al país de una planificación multisectorial en materia de Protección Civil, que predisponga un marco de acción permanente para la prevención de y la intervención en desastres

o emergencias. El énfasis del PNPC recae en las tareas de prevención, mitigación y preparación ante la potencial ocurrencia de desastres o catástrofes, en una lógica de acción que apunta a disminuir los recursos humanos, materiales y económicos a emplear en la fase de respuesta<sup>16</sup>.

El enfoque integral a la GRD propuesto por el PNPC prevé una coordinación participativa, interinstitucional e intersectorial, que involucra tanto organismos públicos como privados. Dicha coordinación debe estar enfocada a la identificación de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades específicas de una determinada zona jurisdiccional (comuna, provincia, región), así como de los recursos a disposición y de la planificación de la respuesta ante la ocurrencia de un desastre. En otras palabras, el PNPC adopta un enfoque integral pero descentralizado, que permite que cada zona jurisdiccional identifique los riesgos y amenazas a las que está expuesta, así como los recursos a disposición y la mejor manera de enfrentarlas.

El SNPC aludido anteriormente se basa en una red de Comités de Protección Civil, que se constituyen a nivel nacional, regional, provincial y comunal, y que son presididos respectivamente por el ministro del Interior, los intendentes, los gobernadores y los alcaldes. Los CPC reúnen a los representantes de organismos públicos y privados, que por sus características y misión tienen la capacidad de realizar un aporte, en términos de recursos humanos, materiales y técnicos, al esfuerzo coordinado de prevención, preparación e implementación de planes previos a la ocurrencia de desastres. La autoridad política que preside a cada uno de estos Comités tiene la atribución de designar al Director de Protección Civil y Emergencia, quien asesora a dicha autoridad en las distintas fases del ciclo del riesgo.

Los CPC, que constituyen órganos de trabajo permanente en tiempos de normalidad, se constituyen en Comités de Operaciones de Emergencia cuando ocurre un evento de carácter desastroso o catastrófico. Las atribuciones de los COE tienen que ver con la respuesta y rehabilitación ante la ocurrencia de un desastre en la respectiva zona jurisdiccional. De acuerdo con el PNPC, debe existir un COE en cada zona jurisdiccional, cuyo lugar físico y equipamiento debe ser facilitado, en el caso del COE Nacional por la ONEMI, y en el caso de los COE de los niveles políticos y administrativos inferiores por las autoridades que los presiden. El estado actual de la red de CPC, sin embargo, no es alentador: solo un número menor de comunas, de las casi 350 comunas de Chile, cuentan con CPC habilitados y funcionando, mientras que la gran mayoría de las comunas del país no han implementado lo dispuesto por el PNPC, lo que choca inevitablemente con otra normativa anterior, la Ley N° 18.695 de 2006, sobre la Orgánica Constitucional de Municipalidades, en la cual se establece que la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia es responsabilidad de los municipios<sup>17</sup>.

---

16 ONEMI. Plan Nacional, Instrumento Indicativo para la Gestión Integral. Decreto N°156 del 12 de marzo de 2002. Disponible en línea: [http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan\\_nacional\\_0\\_0.pdf](http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan_nacional_0_0.pdf)

17 No todos los municipios del país están dotados de departamentos de emergencia, cuyas funciones son desempeñadas por los departamentos de seguridad ciudadana, que no siempre están preparados para asumir atribuciones en el ámbito de la GRD.

La evolución del SNPC, caracterizada por una marcada tendencia descentralizadora desde sus inicios, no ha impedido el fortalecimiento de instancias centralizadas a nivel nacional, que se conforman en las emergencias de mayor envergadura. Uno de los hitos que contribuyó al fortalecimiento de la coordinación centralizada de los esfuerzos del Estado en la GRD fue la creación del Comité Nacional de Operaciones de Emergencia (en adelante, COE Nacional). El Decreto Supremo N° 38 de 2011, que determina la constitución de dicha instancia, indica que esta última debe constituirse cuando se registren emergencias, desastres o catástrofes que provoquen daños considerables a las personas y/o a sus bienes, que afecten a todo el país, a una o más regiones, o si el siniestro provoca un alto impacto en la población en virtud de su magnitud. Los miembros integrantes del COE son los ministros que presiden las carteras de Interior y Seguridad Pública, este último acompañado por el subsecretario del Interior; Defensa Nacional; Energía; Transporte y Telecomunicaciones; Salud; Obras Públicas; el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Director Nacional de la ONEMI.

Ante la ocurrencia de un desastre o catástrofe de carácter nacional, en los términos antes indicados, el COE Nacional es convocado por el Director de la ONEMI y presidido por el ministro del Interior. El ministro del Interior puede convocar al COE Nacional a otras autoridades, así como a representantes de instituciones públicas o privadas, de acuerdo a la naturaleza del desastre o catástrofe. Tal facultad puede ser delegada en el Director Nacional de la ONEMI. Ante la ocurrencia de un desastre o catástrofe de carácter regional, y no obstante que se disponga la constitución del COE Nacional, según lo indicado anteriormente, se constituye un Comité Regional de Operaciones de Emergencia (en adelante, COE Regional), el que es presidido por el Intendente Regional. En lo que concierne a aquellos desastres o catástrofes que afecten a una determinada provincia o comuna, se constituirán Comités Provinciales o Comunales de Operaciones de Emergencia (en adelante COE Provinciales o Comunales), según corresponda, sin necesidad de constituir el COE Nacional<sup>18</sup>.

Otro hito importante en el desarrollo del SNPC es constituido por la creación de la Academia de Protección Civil de la ONEMI, mediante la Resolución Exenta N° 282 de 2009. Esta tiene por visión *“Constituirse en un referente nacional e internacional en los procesos de formación y capacitación en Gestión Integral del Riesgo del Sistema Nacional de Protección Civil”*, y por misión *“Coordinar, desarrollar y proveer programas de formación, capacitación y entrenamiento a todos los segmentos del Sistema Nacional de Protección Civil, según su rol específico en la gestión integral del riesgo, de manera de contribuir a la reducción de vulnerabilidades y al desarrollo de una cultura de la prevención”*<sup>19</sup>. Desde entonces este organismo ha coordinado e implementado diversos programas de formación dirigidos a los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, como por ejemplo el diplomado *“La Seguridad y Defensa en la Gestión del Riesgo de Desastres”*, dictado en conjunto con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el cual busca formar a profesionales para el trabajo coordinado entre los distintos organismos

---

18 MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. Decreto N° 38 del 18 de enero de 2011, que modifica el Decreto N° 156 de 2002 y determina constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia. Disponible en línea: <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2017/03/Comites-de-Operaciones-de-Emergencia.pdf>

19 ONEMI. Bases Generales para la Formación y Capacitación en Gestión Integral del Riesgo, p. 16.

públicos y privados que confluyen en el SNPC.

Tras el devastador terremoto de 2010 se elaboró un proyecto de ley que crea un nuevo Sistema de Emergencia y Protección Civil, y reemplaza la ONEMI por la Agencia de Emergencia y Protección Civil<sup>20</sup>. Dicho proyecto fue firmado durante el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, en medio de críticas a la reacción del primer gobierno de Michelle Bachelet al mega terremoto y tsunami del 27-F, y pasó al segundo trámite constitucional el 13 de marzo de 2013, con urgencia calificada de “suma”. Desde aquella fecha este proyecto de ley fue discutido y aprobado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y enviado a trámite por la Sala del Senado ante las Comisiones de Defensa Nacional y de Hacienda. A pesar de los sucesivos anuncios políticos sobre la continuidad del proyecto, el mismo sigue en el segundo trámite constitucional con urgencia calificada de “simple”<sup>21</sup>.

El año 2016, por medio del Decreto Supremo N° 1.512, la entonces presidenta de la República Michelle Bachelet aprobó la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres (en adelante, PNRD), constituyéndose ésta como el primer instrumento nacional en materias de RRD. Dicha plataforma busca contribuir al avance en la planificación segura y sustentable del desarrollo, incorporando de manera efectiva las políticas sectoriales de planificación del territorio, reducción de la pobreza, adaptación al cambio climático, cultura del auto cuidado, protección financiera, fortalecimiento de capacidades, investigación y análisis del riesgo y atención integral a poblaciones vulnerables<sup>22</sup>. En el intertanto, también fue aprobada la llamada Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), que surgió como una respuesta a la escasa preparación del país ante el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, en el marco de la evaluación de los avances del Marco de Acción de Hyogo (MAH). Dicha misión destacó la importancia de renovar los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional entre los actores involucrados en materias de Reducción del Riesgo de Desastres.

El Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018 (en adelante, PENG RD), finalmente, es el instrumento que define los objetivos estratégicos, programas, acciones, plazos y responsables con el objetivo de poner en práctica lo establecido en la PNGRD; tanto este como el PENG RD tienen la finalidad de fortalecer los aspectos proactivos de la GRD, y de crear comunidades resilientes en el marco del paradigma de RRD, centrado más en la prevención que en la respuesta. Para cada una de las cinco áreas a fortalecer de acuerdo con el Marco de Acción de Hyogo, el PENG RD estableció objetivos estratégicos en base de una metodología que contempló la participación de una multiplicidad de actores que desempeñan distintos roles en la GRD. La Defensa Civil participó de las reuniones que tuvieron como objetivo fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz.

---

20 EMOL. “Con críticas a Bachelet ejecutivo firma proyecto de agencia nacional de protección civil”. Disponible en línea: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2011/02/22/466119/con-criticas-a-bachelet-ejecutivo-firma-proyecto-de-agencia-nacional-de-proteccion-civil.html>

21 CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. “Proyectos de ley en tramitación”. Disponible en línea: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7940](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7940)

22 ONEMI. Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, p. 11.

Merece la pena detenerse en lo que plantea el proyecto de ley que crea la Agencia Nacional de Emergencia, o “nueva ONEMI”. Cuando la iniciativa fue ingresada al Congreso por primera vez, se observaba que, en Chile, la estructura institucional para la emergencia se había concentrado solo en el manejo de la respuesta. Como menciona el mismo proyecto, la ONEMI *“fue inicialmente creada como una bodega de almacenamiento y distribución de materiales y alimentos. Con el tiempo, fue adquiriendo competencias de orden técnico, por ejemplo en materia de medición del riesgo y de comunicación mediante sistemas de alerta temprana”*. Desde 2010, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ONEMI realizó estudios orientados a formular un diagnóstico institucional y a definir las competencias y funciones que la nueva Agencia debiese desempeñar, para operar más acorde con los desafíos que plantea la prevención y aminoración de los daños de desastres o catástrofes.

La iniciativa mencionada estaba basada en los principios de prevención, subsidiariedad e intersectorialidad, con el propósito de robustecer y modernizar la institucionalidad actual. Para fortalecer el ámbito de la prevención, el proyecto inicial incorporó tres grandes innovaciones: primero, la creación de la Agencia Nacional de Protección Civil, con una serie de competencias en materia de prevención y reducción de riesgos; segundo, la formación del Consejo Nacional de Protección Civil como instancia encargada de la elaboración de una estrategia nacional de RRD; tercero, el establecimiento del Fondo Nacional para la Protección Civil, que garantizaría el financiamiento a diferentes iniciativas sectoriales orientadas a prevenir y reducir vulnerabilidades. Para materializar el principio de subsidiariedad el proyecto reconocía el rol central que deben cumplir los municipios en la GRD, y creaba Comités Regionales encargados de elaborar Estrategias Regionales de Protección Civil. Para incrementar la intersectorialidad, en cambio, el proyecto preveía un mayor involucramiento de las FF.AA. en la fase de respuesta, y el establecimiento de las capacidades de la defensa al servicio del Sistema Nacional de Emergencia para desempeñar tareas de naturaleza humanitaria.

La Agencia Nacional de Protección Civil constituiría un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendría la atribución de coordinar y ejecutar las acciones de prevención de emergencias y protección civil, y asesorar a las autoridades en las labores de planificación y coordinación de emergencias. Tal como en el caso de la ONEMI, que cuenta con Oficinas Regionales, además de una Agencia Central existirían Direcciones Regionales en cada región del país. Las funciones de la Agencia deben desarrollar, coordinar y ejecutar todas las acciones orientadas a la reducción de los riesgos, al mejoramiento de la capacitación en la reacción ante una catástrofe, y a la coordinación el trabajo conjunto con otras instituciones, nacionales o locales en el ámbito de la RRD. Algunos de los proyectos y programas a cargo de la Agencia serían: programas de capacitación y entrenamiento en protección civil, campañas de difusión, estudios de riesgo, protocolos de alerta temprana, simulacros de emergencia y mapas de riesgo, entre otros.

Con la finalidad de incrementar la intersectorialidad, la iniciativa proponía que el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Estado Mayor Conjunto, fuera el responsable de obtener y sistematizar la información respecto de los recursos y capacidades de las instituciones de las Fuerzas Armadas, y de elaborar los planes y protocolos de operación

para situaciones de preparación, atención y reacción frente a una emergencia. El Comité de Operaciones de Emergencia sería el organismo que requeriría el empleo de las Fuerzas Armadas en funciones de apoyo a la emergencia a través del Ministerio de Defensa Nacional, mientras que los medios de apoyo serían coordinados por el Jefe de Estado Mayor Conjunto (JEMCO). De acuerdo con el proyecto inicial, el EMCO debía asesorar al MDN en asuntos relacionados con el apoyo logístico, el reporte de daños, el empleo de las capacidades militares existentes en la zona afectada y el estudio de alternativas de intervención, y además debía establecer un Cuartel General de Emergencia en la zona afectada.

El MDN, por su parte, designaría a Autoridades Militares de Enlace, quienes dirigirían las fuerzas militares existentes en la zona afectada por la emergencia, recopilarían y centralizarían toda la información relacionada con la emergencia en dicha zona informando y asesorando durante la emergencia al COE y al MDN. Las Autoridades Militares reaccionarían en apoyo de la emergencia coordinando los medios de las Fuerzas Armadas a su disposición, en conformidad a los planes, protocolos y acuerdos establecidos, pudiendo solicitar al EMCO recursos adicionales. Las unidades de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile que tuvieran bajo su dependencia medios de la Defensa Civil de Chile dentro de una zona afectada por una emergencia, procederían a movilizarlas y desplegarlas, asignándoles un mando y poniéndolas a disposición del COE.

Con la finalidad de fortalecer la prevención de emergencias, el proyecto en cuestión también propuso la creación del Consejo Nacional de Protección Civil y de los Comités de Protección Civil. El Consejo funcionaría como organismo asesor del Ministerio del Interior en la elaboración de una Estrategia Nacional de Protección Civil, mientras los Comités de Protección Civil (CPC) funcionarían como organismos permanentes de asesoría a las intendencias regionales en temas relacionados con la GRD. Los CPC tendrían la tarea de desarrollar Estrategias Regionales de Protección Civil, mientras cada Administración del Estado tendría que desarrollar Planes Sectoriales de Protección Civil. Otro apartado fundamental del proyecto de ley se relacionaba con el Sistema Nacional de Alerta Temprana, cuya dirección y funcionamiento estaría a cargo de la Agencia.

Dado que el proyecto mencionado se encuentra aún en el segundo trámite constitucional, el documento que rige el actuar de las instituciones frente a la amenaza constituida por la ocurrencia de desastres o catástrofes sigue siendo el PNPC. Si bien el PNPC y el SNPC se articulan bajo el paraguas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, las tareas vinculadas con la Protección Civil no son cumplidas exclusivamente por dicho ministerio por distintas razones; la primera es de carácter histórico, ya que los primeros pasos que la Defensa Civil dio, como organismo dedicado a la protección de la población, se dieron en el ámbito de la defensa. La segunda razón es de índole práctico, ya que e técnicos y materiales para implementar una tarea titánica como lo es la protección civil en un país altamente susceptible de ser azotado en forma recurrente por desastres y catástrofes. En la siguiente sección se analizará el marco legal y funcionamiento de la participación de las FF.AA. en el ámbito de la GRD.

#### **4. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FF.AA. EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MUNDO**

Las Fuerzas Armadas, como actores clave dentro de toda organización estatal, se vuelven aliados trascendentales cuando se trata de preservar la seguridad y bienestar de la ciudadanía frente a la amenaza de una emergencia o catástrofe. El caso de la pandemia protagonizada por el virus COVID-19 no es la excepción. Las FF.AA. cuentan con recursos humanos, materiales y técnicos que, si bien fueron concebidos para desempeñar tareas de defensa y disuasión frente a enemigos externos, han asumido progresivamente un carácter polivalente. Dicho carácter no es nuevo, porque en el pasado la defensa no solo combatía guerras, sino que además intervenía en situaciones de desastre o catástrofe. No solo por su dotación de medios humanos y materiales, sino también por su preparación, estructura jerarquizada, disciplina, y sobre todo por su alto grado de disponibilidad, las FF.AA. se encuentran preparadas para intervenir, en todo momento, para reforzar los esfuerzos de otras instituciones<sup>23</sup>.

En definitiva, las Fuerzas Armadas constituyen un aliado clave cuando existe la necesidad de amortiguar los efectos de catástrofes o de infundir confianza en la población. Sin embargo, y sobre todo en Chile, la intervención de las FF.AA. se vuelve aún más crucial que en otros países debido a la alta incidencia de catástrofes naturales, y quizás es aún más compleja que en otros contextos en virtud de las particularidades del sector de la defensa, de sus relaciones aún algo tensas con el mundo civil a raíz de la historia reciente, del peso que han mantenido las instituciones de las FF.AA. durante y después de la transición a la democracia, y de las relaciones de poder que existen en su interior. La situación se complica si se toma en cuenta la cultura organizacional de dichas instituciones, que tienden a tener una visión ambivalente de las tareas que las FF.AA. asumen en la GRD: por un lado, dichas tareas no son consideradas parte de la misión de las FF.AA. pero, por el otro, se estima que es principalmente ante estas situaciones que las instituciones tienen la oportunidad para poner a prueba sus capacidades.

La compenetración civil-militar en el manejo de catástrofes es ampliamente observada en distintos países del mundo. Según la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), los militares pueden contribuir valiosamente a la acción humanitaria a través de su capacidad para movilizar y desplegar rápidamente los recursos y conocimientos técnicos en respuesta a requisitos específicamente identificados. Además, la coordinación humanitaria civil-militar, si es eficaz, constante y es concebida y planificada estratégicamente como una responsabilidad compartida, puede ser crucial para salvaguardar los principios y el espacio humanitario<sup>24</sup>.

Un país que tiene una vasta experiencia en manejo de desastres es Estados Unidos. La oficina encargada de la GRD es la Agencia Federal para la Gestión de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés). Esta agencia se encarga de las respuestas antes desastres naturales como huracanes, terremotos, inundaciones y otras emergencias

---

23 SIERRA Méndez, José. "Protección civil y Fuerzas Armadas", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Trabajo N°165, 2013. pp. 69-98.

24 OCHA. Mensaje: Coordinación civil-militar, 2012 Ginebra, p. 2. Disponible en: [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message\\_Civ\\_Mil\\_vSP.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Civ_Mil_vSP.pdf)

que afectan el territorio estadounidense. FEMA depende desde el 2011 del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Esta entidad opera en aquellos momentos en los cuales las autoridades locales y estatales se ven sobrepasadas. Su misión es “*guiar a los Estados Unidos para que se preparen, prevengan, respondan y se recuperen de los desastres con la visión de una nación preparada*”<sup>25</sup>. Esta agencia tiene sus orígenes en 1979, cuando el presidente Jimmy Carter firmó la orden ejecutiva que creó FEMA. En este organismo se unificaron diversas agencias encargadas de la GDR, asumiendo múltiples competencias, entre las que se encuentra la responsabilidad de la defensa civil por medio de la creación de la Agencia de Preparación Civil de Defensa del Departamento de Defensa<sup>26</sup>. En 2018 FEMA contaba con un presupuesto de 18 mil millones<sup>27</sup> y con más de 9.000 empleados<sup>28</sup>.

Chile cuenta con una larga historia de cooperación con EE.UU. en materia de GDR, siendo este una referencia muy utilizada por nuestro país. El año 2016, el subadministrador de FEMA, Timothy Manning, y el Director Nacional de la ONEMI, Ricardo Toro, firmaron un Memorándum de Entendimiento para fortalecer la gestión de la respuesta en casos de emergencias y catástrofes. Este tiene por finalidad mejorar la prevención, preparación, y respuesta a desastres mediante el intercambio de conocimientos e información, capacitación, educación, y tecnologías. Uno de los objetivos principales de esta iniciativa es la entrega de apoyo técnico para la implementación de la metodología C.E.R.T (Community Emergency Response Teams, o equipos comunitarios de respuesta ante emergencias) y el intercambio de profesionales en la Academia Nacional de Protección Civil de la ONEMI<sup>29</sup>.

En la región latinoamericana abundan los casos de cooperación militar-civil en la GRD. Un caso emblemático es la Defensa Civil colombiana, una institución social y humanitaria de rescate y socorro que se encuentra al alero del Ministerio de Defensa. Esta organización está afiliada con el Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres (SNPAD). Dicho sistema opera tanto en las labores de prevención de desastre y calamidades, promoviendo el entrenamiento y capacitación, como también en las labores en terreno post desastre, como búsqueda, rescate y primeros auxilios. La Defensa Civil colombiana tiene sus orígenes con la creación, en 1948, del Socorro Nacional, el cual se conformó como un grupo auxiliar del Ejército que prestaba asistencia pública atendiendo a la población civil en casos de desastres.

En 1967, por medio del Decreto Legislativo No. 606, se instituyó la Dirección Nacional de la Defensa Civil bajo la autoridad de la Presidencia de la República de Colombia. La Dirección estaba conformada por dos niveles: el oficial, constituido por los empleados

---

25 FEMA. History. Disponible en línea: <https://www.fema.gov/about-agency>

26 FEMA. Executive Order 12127. Disponible en línea: <https://www.fema.gov/about-agency>

27 FEMA. Budget overview, 2018. <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FEMA%20FY18%20Budget.pdf>

28 THE WASHINGTON POST. Disponible en línea:

[https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2012/11/03/fema-has-9106-disaster-assistance-employees-only-770-get-federal-health-insurance/?utm\\_term=.e2a5830e4d01](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2012/11/03/fema-has-9106-disaster-assistance-employees-only-770-get-federal-health-insurance/?utm_term=.e2a5830e4d01)

29 US EMBASSY CHILE. Onemi y Agencia federal de Emergencias de los EE.UU. firman acuerdo. Disponible en línea: <https://cl.usembassy.gov/es/onemi-y-agencia-federal-de-emergencias-de-los-ee-uu-firman-acuerdo/>

públicos adscritos a la actual Dirección General y sus dependencias, y el privado constituido por los voluntarios que se organizan en Juntas de Defensa Civil. En 1971 mediante el Decreto N° 2341 esta entidad pasó a establecerse como una organización pública con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, pero adscrito al Ministerio de Defensa Nacional. Desde entonces la entidad ha formado parte integral de la SNPAD, desplegándose periódicamente en todo tipo de desastres naturales y de naturaleza antrópica. Un elemento interesante de esta entidad es que forma parte del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), un conglomerado compuesto por 18 empresas cuyo propósito es apoyar la misión de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, y velar por el bienestar y la seguridad social de sus miembros. Esto la convierte en la asociación social y humanitaria más grande del sector público colombiano<sup>30</sup>.

Al otro lado del Atlántico, Francia destaca como un modelo de gestión de catástrofes con un arraigo muy fuerte en la Defensa Civil. La primera iniciativa fueron las llamadas Formaciones Militares de Seguridad Civil (FORMISC), que fueron implementadas por el general De Gaulle tras el desastre causado por el derrumbe de una represa sobre la ciudad de Frejus, que causó la muerte de 423 personas el invierno de 1959. Dada la falta de recursos humanos que pudiesen intervenir en este tipo de situaciones, el general decidió emplear soldados para realizar misiones de protección civil. En 1964 se creó la primera Unidad de Seguridad Civil, y en 1988 se instituyó por decreto el Mando de las Formaciones Militares de Seguridad Civil (ComForMisc). Dicho Mando está a cargo de todas las Formaciones Militares de seguridad civil, y también de las tres Unidades de Instrucción e Intervención en Seguridad Civil (UIISC) que existen en Francia.

Las FORMISC no tienen competencia territorial, son un refuerzo nacional tal como lo son los medios aéreos nacionales, los desminadores, entre otros actores. Entre las tareas de las FORMISC se encuentran la prevención de incendios forestales mediante la quema y limpieza de zonas vulnerables; el funcionamiento del Centro de Operaciones Interdepartamentales para la Gestión de Crisis (COGIC) del Ministerio del Interior, entre otras. Estas unidades reúnen a unos 1.500 hombres, que en caso de un desastre que exceda las capacidades de un departamento o zona de defensa y seguridad, están a las órdenes del comandante de las operaciones de rescate.

El caso de España también muestra la creciente cooperación civil-militar en la GRD, en este país el equivalente de la ONEMI es la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, organismo dependiente del Ministerio del Interior y centro neurálgico del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo vértice es el ministro del Interior. En este país, mediante acuerdo del Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005, siguiendo el modelo de las Formaciones Militares de Seguridad Civil (FORMISC), se creó la Unidad Militar Especializada (UME)<sup>31</sup>. Esta unidad interviene en cualquier lugar del territorio nacional en apoyo al Sistema Nacional de Protección Civil, a petición de las autoridades

---

30 GRUPOSOCIALYEMPRESARIALDELADEFENSA. ¿Qué es GSED? Disponible en línea: [https://www.gsed.gov.co/irj/portal/GSED/contenido?NavigationTarget=navurl://4b5053d012fb3a8b3aea254dd0a42a63&guest\\_user=Guest\\_GSED](https://www.gsed.gov.co/irj/portal/GSED/contenido?NavigationTarget=navurl://4b5053d012fb3a8b3aea254dd0a42a63&guest_user=Guest_GSED)

31 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. Real Decreto 416/2006, del 11 de abril de 2006, que se establece el procedimiento para la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la UME.

políticas de la zona jurisdiccional afectada por alguna emergencia de gran envergadura. Con la institucionalización de una fuerza especializada en la intervención en desastres y catástrofes; por lo tanto, España se ha preparado para intervenir en situaciones que sobrepasan las capacidades de los entes locales para hacer frente a distintos tipos de calamidades con los recursos de la defensa nacional<sup>32</sup>.

## 5. LA DEFENSA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CHILE

Cabe destacar aquí el marco legal que rige la participación de las FF.AA. en la GRD, con miras a identificar sus raíces históricas, fortalezas y debilidades actuales, con la finalidad *última* de identificar espacios en los cuales la Defensa Civil podría, eventualmente, contribuir a fortalecer dicha participación, y de paso también la percepción ciudadana acerca de las instituciones de la defensa. La primera normativa que crea una conexión entre el mundo militar y la GRD es la Publicación N° 34 de 1964 del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile (en adelante, SHOA), que dispone las “Instrucciones Generales sobre el Funcionamiento del Sistema Nacional de Alerta de Maremotos”. Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 26 de 1966, del Ministerio de Defensa Nacional se designó al SHOA como el organismo representante del país ante el Pacific Tsunami Warning Center (PTWC). El mismo decreto dispuso la creación de un Sistema Nacional de Alerta de Maremotos (SNAM), encabezado por el SHOA, que tiene la responsabilidad exclusiva de difundir alertas y/o alarmas de maremotos.

La Ley N° 16.282 de 1965, que fija disposiciones permanentes para casos de sismos o catástrofes, constituye una piedra angular en la reconstrucción histórica del marco regulatorio en el que ocurre la intervención de las FF.AA. en el ámbito de la GRD. Dicha ley, promulgada por el Ministerio de Hacienda, fija las disposiciones para que, en caso de producirse en el país sismos o catástrofes que provoquen daños considerables a las personas o a sus bienes, el Presidente de la República pueda decretar una zona afectada por catástrofe. La misma idea es recogida por el artículo 41 de la Constitución Política de 1980, que establece que, una vez declarado el estado de catástrofe, las zonas afectadas quedan bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que sea designado por el Presidente de la República. De acuerdo con la norma, éste último asumirá la dirección y supervigilancia de una determinada área afectada por una catástrofe, con las atribuciones y deberes que la ley señale.

La Ley N° 18.415 de 1985, que establece la Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción Constitucional, es otro de los pilares normativos sobre los que se basa la intervención de las FF.AA. en desastres y catástrofes, y complementa lo que el Artículo 41 de la Constitución deja sin definir. De acuerdo a dicha ley, en una situación de emergencia, y en caso de verse sobrepasadas las capacidades de las autoridades para proveer el orden y la seguridad pública, se podrá declarar un Estado de Excepción Constitucional, que implica que los derechos que la Constitución Política de la República garantiza a los chilenos pueden verse afectados, bajo ciertas condiciones y límites preestablecidos. De acuerdo a la norma mencionada, existen cuatro tipos de Estado de Excepción Constitucional: de Asamblea, de Sitio, de Emergencia y de Catástrofe. La norma en cuestión establece que,

---

32 SIERRA Méndez, José. Loc. Cit.

de ser declarado el Estado de Excepción Constitucional por catástrofe, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los Jefes de la Defensa Nacional que él designe.

El artículo N° 7 de la Ley sobre Estados de Excepción Constitucional, establece que durante el estado de catástrofe el jefe de la Defensa Nacional que se designe tiene una serie de deberes y atribuciones. Ante todo, éste debe asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia; controlar la entrada y salida de la zona y el tránsito en ella; dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales, entre otros; ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías y controlar la entrada y salida de éstas; determinar la distribución o utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos; establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público; impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona; difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población; dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona afectada, entre otras.

La participación de las FF.AA. en el SNPC, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, debe ocurrir en toda etapa del ciclo de gestión del riesgo, es decir tanto en la prevención, mitigación y preparación, como en la respuesta y rehabilitación. Dicha participación se debe materializar tanto en el marco de los CPC como de los COE en todos los niveles políticos (nacional, regional, provincial y municipal). A nivel del CPC Nacional, se observa la participación del subsecretario de Defensa, de delegados institucionales (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y del Jefe del Estado Mayor Conjunto. A nivel de los CPC regionales, provinciales y municipales, en cambio, está predispuesta la participación de delegados institucionales y de guarniciones de las FF.AA. La participación de la defensa a nivel regional también ocurre a través del nombramiento de Autoridades de Enlace Regional, que acompañan a los Comandantes guarnicionales de las distintas unidades de las FF.AA.

Se destaca la importancia de las Autoridades de Enlace Regional, personificadas por oficiales generales o superiores de la más alta jerarquía militar y designadas por el MDN en cada una de las regiones del país. Esta figura se crea en el Plan de Emergencia y Protección Civil, con la misión de recopilar y centralizar la información relacionada con la intervención de las Fuerzas Armadas en una emergencia en sus respectivas regiones. En palabras del vicealmirante Romero, ex Jefe del Estado Mayor Conjunto de Chile: *“Considerando que en estado de normalidad constitucional, ante emergencias y/o catástrofes originadas por fenómenos naturales y/o antrópicos, el ejercicio de la autoridad se desarrolla sobre el eje del gobierno interior, radicando el control de la situación en esas autoridades, la planificación militar existente está destinada a coordinar bajo la autoridad de los respectivos mandos institucionales, el empleo descentralizado, sucesivo y/o simultáneo, de los medios de las fuerzas armadas en apoyo a la autoridad. Es en ese contexto, y de acuerdo con la magnitud y localización de la catástrofe, en parte o en gran porción del territorio nacional, es que el plan recoge las previsiones de cada una de las instituciones,*

*para enfrentar la emergencia y recuperar, lo más rápido posible, el estado de normalidad en las zonas afectadas*<sup>33</sup>.

## **6. ¿CÓMO FORTALECER A LA DEFENSA CIVIL PARA QUE REALICE UN APOORTE MÁS CONTUNDENTE EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL?**

Tras la *revisión de la trayectoria histórica y de la situación actual de la Defensa Civil*, del funcionamiento del SNPC en Chile, del marco en el cual se desenvuelven las FF.AA. en dicho sistema, así como de la manera en que otros países organizan el desempeño de las funciones de *protección civil*, es posible apreciar la importancia que reviste la Defensa Civil como “actor capilar” y aliado local de las FF.AA. y de las autoridades políticas en situaciones de emergencia. Sin embargo, preocupa la debilidad de que caracteriza la institucionalidad de la Defensa Civil, por lo que cabe preguntarse ¿de qué manera la Defensa Civil puede transformarse en un aliado local capaz de realizar un aporte más contundente al SNPC? Esta pregunta surge a partir de lo analizado en la primera sección de este trabajo, que da cuenta de las múltiples problemáticas que aquejan a la Defensa Civil, y que la convierten en un apéndice del MDN. Como se ha comentado, en virtud de varias limitaciones (presupuestarias, legales e institucionales), la Defensa Civil actualmente se reduce a un “voluntariado obligado” por parte de aquellos jóvenes que deciden no realizar el servicio militar y desean quedar con su situación militar al día, y que además está “pasado de moda” para aquellas personas que desean prestar ayuda de algún tipo, si se considera que existen voluntariados que pueden resultar *más atractivos*.

De acuerdo con fuentes de la Defensa Civil, el problema principal de la organización es que el cumplimiento de su misión está supeditada al voluntarismo<sup>34</sup>. En la práctica, esto significa que no hay un número fijo, predecible y suficiente de voluntarios con los que se pueda contar en caso de que ocurra una emergencia. En otras palabras, para superar la crisis actual habría que aumentar el grado de institucionalización de la Defensa Civil. Para poder aumentar el *número* de voluntarios, la organización debería poder brindarles garantías mínimas, tales como un seguro médico y de vida, además de un fuero laboral para poder ausentarse del trabajo en caso de tener que atender una emergencia. Para institucionalizar la Defensa Civil también habría que dotarla de una planta de funcionarios propia, para que los Jefes de local, por ejemplo, no sean voluntarios sino funcionarios de la administración pública que respondan a las responsabilidades de su cargo. Una de las posibles soluciones a estos problemas sería la creación de una ley que equipare la Defensa Civil a los Bomberos de Chile, para que ésta llegue a ser una institución más atractiva y que cuente con un presupuesto y, consecuentemente, un *número más elevado* de voluntarios.

Bomberos de Chile constituye un buen ejemplo de institucionalización de una iniciativa popular, que en el pasado también pasó por momentos difíciles. Dicha institución tiene sus orígenes en el incendio en Valparaíso de 1850, tras el cual los vecinos porteños decidieron organizar el primer Cuerpo de Bomberos de Chile. De esta forma se establecieron diversos cuerpos y compañías de bomberos a lo largo y ancho del país.

---

33 EMCO. Concluye mayor ejercicio de apoyo ante emergencias y desastres. Disponible en línea: <http://www.emco.mil.cl/?p=1060>

34 Entrevista al ex Director General de la Defensa Civil de Chile, coronel de Ejército Rodrigo Vásquez Islas (2018).

A finales de los años sesenta la situación financiera de la mayoría de estos cuerpos se tornó crítica, lo que derivó en una carencia de carros y equipamiento, lo cual produjo una pérdida de motivación para la captación de nuevos voluntarios<sup>35</sup>. Producto de esta situación se convocó a los bomberos del país, cooperaciones privadas autónomas e independientes, a agruparse en 1970 en La Junta Nacional de Bomberos, una corporación de derecho privado y de utilidad pública dependiente de la Subsecretaría del Interior. Esta organización, hasta nuestros días, es la encargada de coordinar y representar frente a las autoridades del país a los diversos cuerpos de bomberos existentes.

Con el objetivo de profesionalizar y capacitar a sus voluntarios, el 1 de junio de 1988 se fundó la Academia Nacional de Bomberos de Chile (ANB), institución cuya función principal es la formación y capacitación de su personal, junto con la docencia, investigación y extensión en todas las materias relacionadas con las actividades bomberiles. La Junta Nacional cuenta con un presupuesto de 47 mil millones de pesos, por medio de la Ley de Presupuesto de la Nación<sup>36</sup>. No obstante, este presupuesto no alcanza para cubrir todos los gastos operativos de los cuarteles. Bomberos de Chile también cuenta con financiamiento de los gobiernos regionales y municipales (de carácter voluntario de cada administración), aportes privados y campañas para recaudación de fondos. Estos aportes varían en el tiempo y de lugar en lugar.

En 2007 se creó el Plan Estratégico de Bomberos de Chile, con el objeto de generar una modernización institucional, mejorar la planta administrativa especialmente a nivel de las necesidades de los cuerpos y compañías de bomberos del país. Este plan define procesos institucionales críticos a mejorar y reforzar, tales como la formación, la asignación de recursos y materiales, la captación y rendición de recursos del Estado, la relación con organismos técnicos del Estado, la gestión de comunicaciones, y la coordinación nacional de la respuesta<sup>37</sup>. De la misma forma, en 2012 se promulgó la Ley Marco de Bomberos de Chile N° 20.564 que entabla la normativa legal de bomberos y estipula, entre otras cosas, la existencia de un registro nacional de voluntarios actualizada mensualmente; la inscripción en este registro es obligatoria y de esta forma se garantiza el acceso a los beneficios de la institución y otras leyes que se contemplen a favor de bomberos<sup>38</sup>.

Junto con la falta de institucionalización, la Defensa Civil sufre de una escasa visibilidad a nivel central. Llama la atención que no esté previsto que el Director General de la Defensa Civil participe del COE Nacional. Para que la Defensa Civil sea reconsiderada en sus funciones, siempre debería integrar el COE Nacional, y no limitarse a estar presente en los COE a nivel regional y local. De acuerdo a fuentes de la Defensa Civil, la razón

---

35 BOMBEROS DE CHILE. Video institucional versión 2016, min 1:17 Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=193&v=0vawnxszl4](https://www.youtube.com/watch?time_continue=193&v=0vawnxszl4)

36 MINISTERIO DEL INTERIOR. Proyecto de Ley de Presupuestos 2020. Disponible en línea: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-193833\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-193833_doc_pdf.pdf)

37 BOMBEROS DE CHILE. Planificación estratégica. Disponible en línea: <http://www.bomberos.cl/planificacion-estrategica>

38 BIOBÍO CHILE. Los respaldos legales que tienen bomberos para acudir a emergencias y no perder su trabajo. Disponible en línea: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/02/01/los-respaldos-legales-que-tienen-bomberos-para-acudir-a-emergencias-y-no-perder-su-trabajo.shtml>

por la cual, en la actualidad, se justifica la ausencia del Director General de la Defensa Civil de Chile en el COE Nacional es que en dicha instancia se juntan las instituciones que realmente importan, los ministerios, por un lado, y las FF.AA., cuyo despliegue se hace efectivo en menos de 24 horas, por el otro<sup>39</sup>. Sin el ánimo de quitar los méritos a la capacidad de respuesta rápida que caracteriza a las FF.AA., se hace hincapié en la utilidad de los recursos humanos y telecomunicaciones con los que cuenta la Defensa Civil, que bien podrían aportar al monitoreo del desarrollo de una situación de carácter catastrófico y a la realización de un diagnóstico fidedigno de la magnitud de ésta, que corresponde a la tarea más importante durante las primeras 48 horas tras su ocurrencia.

Otro escenario que posibilitaría el fortalecimiento de la institucionalidad y la eficacia de la Defensa Civil de Chile es la institucionalización de la metodología estadounidense de los CERT. Se trata de centros comunales de respuesta a la emergencia, cuya versión adaptada a las necesidades del país ya ha sido implementada por la ONEMI en diversas ocasiones, con la finalidad de formar voluntarios de acuerdo con dicha metodología, basada en el “aprender haciendo”. La factibilidad de esta idea reside en la creación de un plan cuadrante, en el marco del cual los centros comunitarios de emergencia a nivel comunal operen financiados por las municipalidades. Estas últimas serían las responsables de pagar el sueldo del responsable de cada centro comunitario, integrados por los voluntarios de la Defensa Civil de Chile.

Para concretar dicho plan se necesita encontrar una fórmula estandarizada para remunerar a los coordinadores municipales de emergencia, ya sea a través de Centros u Oficinas Municipales de Emergencia. Esto no necesariamente implica un gasto adicional para las municipalidades, y permitiría crear lazos de mayor compromiso entre los voluntarios de la defensa civil y las municipalidades. El problema es que, en la actualidad, no todas las municipalidades cuentan con Oficinas de emergencia, ya que en muchos municipios el tema de las emergencias es asumido por las Oficinas de seguridad ciudadana.

Un ulterior problema a resolver se relaciona con la resistencia que produce la extracción militar de los Jefes de local, que son los responsables del patrimonio de cada una de las sedes, y además representan a la Defensa Civil en los COE comunales y regionales. Actualmente, el cargo de los oficiales destinados como Jefes de local es fuente de debate: ¿Por qué un uniformado tendría que hacerse cargo de la defensa civil en una determinada zona? Si bien la idea compartida por muchos en el ámbito de la defensa es que no existan uniformados a cargo de las Sedes locales, hay que considerar las ventajas de que dicho cargo sea ocupado por un militar y no por un civil.

La primera ventaja es que si quienes están a cargo de las Sedes locales son militares no sería necesario impartirles cierto grado de uniformidad, valores y principios compartidos, porque ya responderían a la lógica jerárquica de sus respectivas instituciones de procedencia. La segunda ventaja es que el sector de la defensa, que está cada vez más involucrado en la prevención y respuesta a las emergencias, contaría con personal de las tres ramas de las FF.AA. esparcidos uniformemente por el territorio nacional, pudiendo en cualquier momento obtener información pormenorizada y en tiempo real de lo que ocurre

---

39 Entrevista. Loc. Cit.

en los territorios, lo que potenciaría fuertemente el rol que las FF.AA. están llamadas a cumplir en la fase de preparación y prevención.

Otra estrategia posible para fortalecer a la institucionalidad de la Defensa Civil sería definir una serie de funciones específicas, que complementen a la función de la defensa nacional cuando las FF.AA. no entran en acción porque la emergencia en cuestión no califica como Estado de Excepción Constitucional por catástrofe. En otras palabras, se trataría de que una Defensa Civil institucionalizada y fortalecida sea el organismo a cargo de aquellas situaciones que preceden el Estado de Excepción Constitucional. Esta idea se concretaría convirtiendo a la Defensa Civil en el organismo que se haga cargo, bajo las orientaciones de las Oficinas regionales de la ONEMI, de emergencias o catástrofes de alcance regional, en coordinación interagencial con organismos tanto públicos como privados. Para ello la Defensa Civil se beneficiaría del fortalecimiento de pilares como el direccionamiento de personas (habilitación de vías de evacuación, albergues y centros de acopio), y de la delegación de otras tareas, como los primeros auxilios –que están más en la línea de la Cruz Roja, que tiene la ventaja de contar con el respaldo y financiamiento de una organización internacional– a organismos más especializados en la atención en salud.

Para lograr el fortalecimiento de la colaboración entre la Defensa Civil y las Oficinas regionales de la ONEMI en el marco del SNPC, además, se estima conveniente incentivar el trabajo comunitario a través de campañas, pasando por el potenciamiento del área de relaciones públicas de la Defensa Civil, por la participación en eventos masivos y por la elaboración de una estrategia comunicacional que apunte a destacar el valor de la cooperación civil-militar en la GRD. Otro punto para destacar es que la ONEMI siempre y solo coordina, mientras que una multiplicidad de actores ejecuta el trabajo de rescate, reconstrucción y restablecimiento de una situación de normalidad en una zona afectada por una emergencia. Sin embargo, en la actualidad no hay ningún tipo de planificación conjunta previa, sino que las coordinaciones son realizadas por la ONEMI en el momento y dependiendo de los recursos humanos y materiales a disposición en la zona afectada.

Un último asunto relevante es que existen distintas visiones y escenarios posibles con respecto a la posición de la Defensa Civil en los intersticios del Estado. Mientras que algunos creen que debería ser sacada del organigrama del MDN, y ser puesta bajo el paraguas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o de la misma ONEMI, en este trabajo se aboga por el mantenimiento del lugar que la Defensa Civil ocupa en la actualidad, en seno al MDN. Sin embargo, como se ha destacado, no tiene ningún sentido mantener viva la institución en las condiciones actuales, siendo que podría aportar de distintas formas al fortalecimiento del SNPC y a la institucionalización de la compenetración civil-militar en la GRD. Para desentramar la situación, lo ideal sería contar con un incremento presupuestario y con una ley que ampare el trabajo de los voluntarios. Mientras tanto, lo que se puede hacer ya se ha comentado en este apartado.

## **7. CONCLUSIONES**

Este trabajo ha tratado de dilucidar los problemas que, en la actualidad, aquejan a la Defensa Civil y que le impiden maximizar su aporte al SNPC y profundizar el grado de compenetración civil-militar en la GRD. Habiendo revisado la trayectoria histórica de dicha

organización y el marco legal de la GRD en Chile, destacando el rol que cumplen las FF.AA. en dicho ámbito, para concluir se aboga por el fortalecimiento de la institucionalidad de la Defensa Civil a través un aumento presupuestario y de una modernización del marco legal. De no ser viables los cursos de acción mencionados, se han señalado algunas maneras a través de las cuales la Defensa Civil podría, de igual forma, mejorar su eficacia. Se vuelve a destacar la importancia del trabajo comunicacional y de la planificación previa y conjunta con la ONEMI para potenciar la presencia de la defensa en situaciones que catalogan como Estados de Excepción Constitucional, pero también en otras situaciones que puedan beneficiarse de los recursos humanos y materiales de la defensa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIOBÍO CHILE. *Los respaldos legales que tienen bomberos para acudir a emergencias y no perder su trabajo (2017)*. Disponible en línea: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/02/01/los-respaldos-legales-que-tienen-bomberos-para-acudir-a-emergencias-y-no-perder-su-trabajo.shtml>

BOMBEROS DE CHILE. *Planificación estratégica*. Disponible en línea: <http://www.bomberos.cl/planificacion-estrategica>

BOMBEROS DE CHILE. *Video institucional versión 2016*, Disponible en línea: [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=193&v=0vawnxsylz4](https://www.youtube.com/watch?time_continue=193&v=0vawnxsylz4)

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. Proyecto de Ley que Establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil (2011), *Proyectos de ley en tramitación*. Disponible en línea: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7940](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7940)

DEFENSA CIVIL DE CHILE (Consultado 2 noviembre de 2018). *Historia de la Defensa Civil de Chile*, disponible en línea: <https://www.defensacivil.cl/historia/>

DEFENSA CIVIL CHILE. Cuenta pública (2017) Disponible en línea: <http://ketchconsulting.com/2015/02/05/increased-fema-budget-part-of-presidents-2016-proposal/>

DEFENSA CIVIL. Cuenta Pública 2019 completa, disponible en línea: [https://issuu.com/defensacivildechile1/docs/0\\_cuenta\\_publica\\_2019\\_completa.1](https://issuu.com/defensacivildechile1/docs/0_cuenta_publica_2019_completa.1)

DEFENSA CIVIL COLOMBIANA (22 marzo 2016). *Misión y Visión*. Disponible en línea: <https://www.defensacivil.gov.co/index.php?idcategoria=145>

DEFENSA CIVIL COLOMBIANA (1 de noviembre de 2018). *Ejecución presupuestal*: Disponible en línea: <https://www.defensacivil.gov.co/index.php?idcategoria=2389>

DEFENSA CIVIL CHILE (2008). Ministerio de Defensa Nacional *Programa de instrucción y entrenamiento para las sedes locales*

EMCO (Consultado de noviembre de 2018). *Concluye mayor ejercicio de apoyo ante emergencias y desastres*. Disponible en línea: <http://www.emco.mil.cl/?p=1060>

EMOL. *Con críticas a Bachelet ejecutivo firma proyecto de Agencia Nacional de Protección Civil*. Disponible en línea:

<https://www.emol.com/noticias/nacional/2011/02/22/466119/con-criticas-a-bachelet-ejecutivo-firma-proyecto-de-agencia-nacional-de-proteccion-civil.html>

FEMA. *About the Agency*. Disponible en línea: <https://www.fema.gov/about-agency>

GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA, ¿Qué es GESD? Disponible en línea: [https://www.gsed.gov.co/irj/portal/GSED/contenido?NavigationTarget=navurl://4b-5053d012fb3a8b3aea254dd0a42a63&guest\\_user=Guest\\_GSED](https://www.gsed.gov.co/irj/portal/GSED/contenido?NavigationTarget=navurl://4b-5053d012fb3a8b3aea254dd0a42a63&guest_user=Guest_GSED)

KETCHCONSULTING (5 de febrero de 2015). *Increased fema budget part of president's 2016 proposal*. Disponible en línea: <http://ketchconsulting.com/2015/02/05/increased-fema-budget-part-of-presidents-2016-proposal/>

MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. Real Decreto 416/2006, que establece el procedimiento para la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la UME. Disponible en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7168>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Ley N° 8.059 que crea la defensa civil de Chile del 16 de febrero de 1945. Disponible en línea: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=25744>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Ley N° 20.045 *Moderniza el servicio militar obligatorio* (8 agosto 2005), Disponible en línea en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=241847>

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. *Les unités militaires de la sécurité civile* (2012). Disponible en línea: <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Les-unites-militaires-de-la-securite-civile>

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Loi de modernisation de la securite civile (13 de agosto de 2004) Ley N°2004-811, Disponible en línea: [http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Laws/LOI%202004-811%20du%2013%20ao%C3%BBt%202004%20de%20modernisation%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20civile\\_France%20.pdf](http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Laws/LOI%202004-811%20du%2013%20ao%C3%BBt%202004%20de%20modernisation%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20civile_France%20.pdf)

MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. Decreto N° 38 que *modifica el Decreto N° 156 de 2002 y determina constitución de los Comités de Operaciones de Emergencia*. Disponible en línea: <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2017/03/Comites-de-Operaciones-de-Emergencia.pdf>

ONEMI. *Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres* Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Julio 2016).

ONEMI. *Bases Generales para la Formación y Capacitación en Gestión Integral del Riesgo, Academia de protección Civil* (2012). Disponible en línea:

<http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1752/BasesFormacionGestionRRD.pdf?sequence=4>

ONEMI. *Decreto N°156 Plan Nacional Instrumento Indicativo para la Gestión Integral*. Disponible en línea: [http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan\\_nacional\\_0\\_0.pdf](http://www.onemi.cl/wp-content/themes/onemi-bootstrap-master/library/doc/plan_nacional_0_0.pdf)

ONEMI. *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2016)*. Disponible en línea: [http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1710/POLITICA\\_NAC\\_2016\\_ESP.pdf?sequence=6](http://repositoriodigitalonemi.cl/web/bitstream/handle/2012/1710/POLITICA_NAC_2016_ESP.pdf?sequence=6)

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS. *¿Qué es la coordinación humanitaria civil militar de las naciones unidas? (2012)*. Disponible en Línea: [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message\\_Civ\\_Mil\\_vSP.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_Civ_Mil_vSP.pdf)

PROTECTION CIVILE. *Missions de securite civile (Consultado 2 de noviembre de 2018)*. Disponible en línea: <http://www.protection-civile.org/missions-de-s%C3%A9curit%C3%A9-civile/en-bref>

SENADO. *El proyecto que crea el Sistema Nacional de Emergencia para reemplazar a la ONEMI recibe críticas en la Comisión de Defensa*. Disponible en línea: <http://senado.cl/proyecto-que-crea-sistema-nacional-de-emergencia-para-reemplazar-a-la-senado/2015-10-15/153826.html>

SIERRA Méndez, José. *“Protección civil y Fuerzas Armadas”*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Trabajo N°165, 2013.

THE WASHINGTON POST. *FEMA has 9,106 disaster assistance employees. Only 770 get federal health insurance (2012)*. Disponible en línea: [https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2012/11/03/fema-has-9106-disaster-assistance-employees-only-770-get-federal-health-insurance/?utm\\_term=.e2a5830e4d01](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2012/11/03/fema-has-9106-disaster-assistance-employees-only-770-get-federal-health-insurance/?utm_term=.e2a5830e4d01)

U.S. MISSION CHILE. *ONEMI y Agencia Federal de Emergencias de los EE. UU. firman acuerdo (11 octubre 2016)*, Disponible en línea: <https://cl.usembassy.gov/es/onemi-y-agencia-federal-de-emergencias-de-los-ee-uu-firman-acuerdo/>

24 HORAS. *Cómo se financian y cuanto gastan las compañías de Bomberos en Chile (2006)*. Disponible en línea: <https://www.24horas.cl/nacional/como-se-financian-y-cuanto-gastan-las-companias-de-bomberos-en-chile-2148453>

## ENTREVISTAS

Entrevista al ex Director General de la Defensa Civil de Chile, Coronel de Ejército Rodrigo Vásquez Islas (2018).

## CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL; HACIA LA TRANSFORMACIÓN LOGÍSTICA DE LA DEFENSA NACIONAL<sup>∞</sup>

BENJAMÍN RIQUELME OYARZÚN\*  
ADOLFO VERA NOVA\*\*

### RESUMEN

*Estamos en un mundo digital donde ya no se trata de mejorar sino de "cambiar" y para ser competitivos no solo se requiere de tecnología, sino también de un capital humano capacitado y educado, junto a líderes decididos a embarcarse en la 4ta Revolución Industrial.*

*Comentar acerca de la logística 4.0 puede ser relativamente fácil, la complejidad surge cuando el objetivo, en este caso, es implementarla en las instituciones castrenses. Esta complicación ocurre en gran medida porque tenemos que adoptar nuevas formas de pensar y ver el mundo, ahora es inviable continuar con una visión parcelada del entorno, ya que la interconexión de equipos y los desarrollos en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), entre otros aspectos, nos obliga a comprender la realidad en forma sistémica, como un todo que interactúa en forma de red a través de flujos de información que en su curso va generando impulsos de "acción y reacción".*

*Así, el apoyo y sostenimiento logístico de las operaciones militares y polivalentes en este nuevo ambiente 4.0, constituye un desafío inevitable para el sector de la Defensa Nacional en su misión permanente que contribuye al desarrollo, seguridad y crecimiento de los países.*

**Palabras clave:** Cambio; Transformación; Industria 4.0; 4ª Revolución Industrial; Logística, Logística 4.0.

---

∞ Fecha de recepción: 280320 - Fecha de aceptación: 130820.

- Ingeniero en Abastecimiento Naval, APOLINAV. Magíster en Ingeniería de Sistemas Logísticos. Universidad Católica de Valparaíso. [benjaminriquelmeoyarzun@gmail.com](mailto:benjaminriquelmeoyarzun@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9655-4857>
- Ingeniero Politécnico Militar, ACAPOMIL, MSc in Defence Management. Cranfield University. UK, Magister Administración, mención Finanzas Universidad de Chile. [adolfo.vera.nova@gmail.com](mailto:adolfo.vera.nova@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5041-6309>

## THE FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION: TOWARDS A TRANSFORMATION OF NATIONAL DEFENCE LOGISTICS

### ABSTRACT

*We are in a digital world where it is not enough just to improve, it is necessary to “change” and in order to be competitive, not only technology is required, but also well educated and trained human resources, together with leaders ready to embark on the 4th Industrial Revolution.*

*To talk about 4.0 logistics may be relatively simple; complexity arises when the objective is, as in this case, to implement it in military institutions. This is so, largely, because we have to “change” the way of thinking and seeing the world; it is now unviable to continue to have a divided view of the environment, since the interconnection of equipments and the development of Information and Communication Technology, among other aspects, make us understand reality in a systemic way, as a whole that interacts as a network through a flow of information that, in its course, generates “action and reaction” impulses. Thus, support and logistic management of military operations in this new 4.0 environment becomes an unavoidable challenge for the National Defence sector in its permanent mission to contribute to the development, national security and growth of the countries.*

**Key words:** *Change; Transformation; Industry 4.0; 4th Industrial Revolution; Logistics; Logistics 4.0.*

## QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL; RUMO À TRANSFORMAÇÃO LOGÍSTICA DA DEFESA NACIONAL

### RESUMO

*Estamos em um mundo digital onde não se trata mais de melhorar, mas de “mudar” e ser competitivo não requer apenas tecnologia, mas também capital humano treinado e educado, junto com líderes determinados a embarcar na 4ª Revolução Industrial.*

*Comentar sobre logística 4.0 pode ser relativamente fácil, a complexidade surge quando o objetivo, neste caso, é implementá-la em instituições militares. Essa complicação ocorre em grande parte porque temos que adotar novas formas de pensar e ver o mundo, agora não é viável continuar com uma visão fragmentada do meio ambiente, desde a interligação de equipamentos e desenvolvimentos em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) Entre outros aspectos, força-nos a compreender a realidade de forma sistêmica, como um todo que interage em rede por meio de fluxos de informação que em seu curso*

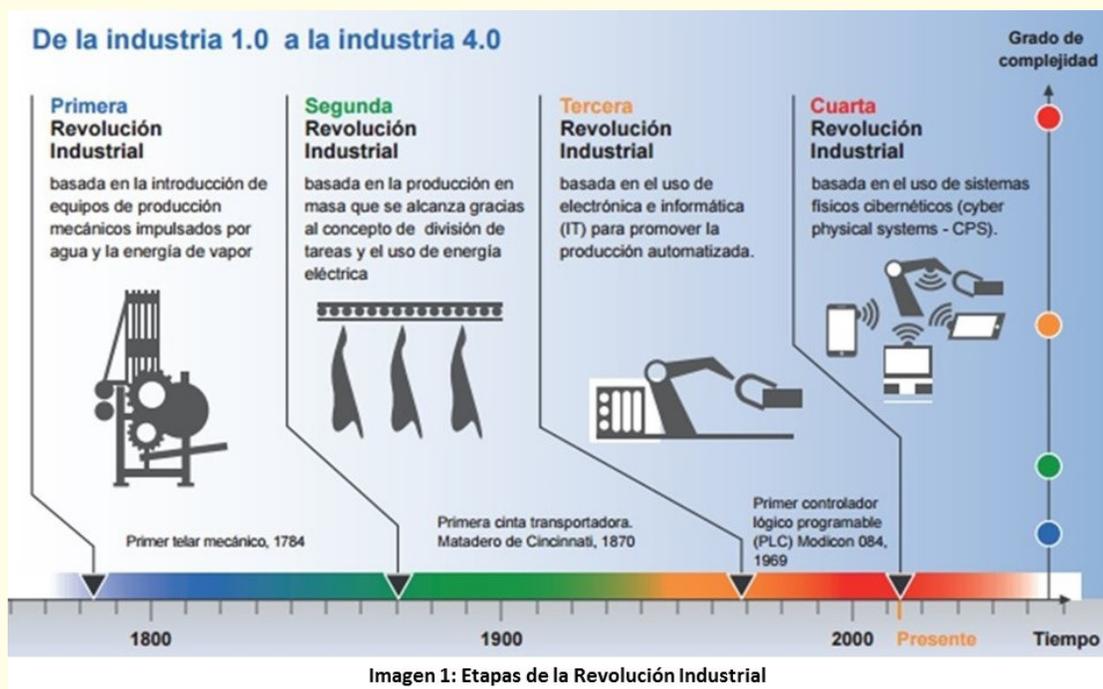
*geram impulsos de “ação e reação”.*

*Assim, o apoio logístico e sustentação de operações militares e polivalentes neste novo ambiente 4.0 constitui um desafio incontornável para o setor de Defesa Nacional em sua missão permanente que contribui para o desenvolvimento, segurança e crescimento dos países.*

**Palavras-chave:** Mudança; Transformação; Indústria 4.0; 4ª Revolução Industrial; Logística; Logística 4.0.

## 1. Introducción

La 4ta Revolución Industrial (4RI) es la continuación de tres procesos históricos transformadores. La 1ª marcó el paso de la producción manual a la mecanizada gracias al motor a vapor; la 2ª está representada por el uso de la electricidad en la manufactura en masa; la 3ª llegó junto con la electrónica, la informática y las telecomunicaciones. La 4RI se caracteriza por la automatización total de la manufactura mediante sistemas ciberfísicos, que combinan la maquinaria física con procesos digitales y son capaces de tomar decisiones descentralizadas, de cooperar mediante el Internet de las Cosas y extraer insumos de la Big Data para generar información (Imagen 1)<sup>1</sup>. En definitiva, es el paso evolutivo a una era de tecnologías conectadas y conocimientos basados en datos.



Estamos insertos en la 4RI, que se caracteriza por una Inteligencia Artificial en

1 RIQUELME Oyarzún, Benjamín. Logística 4.0. *Revista de Marina*, Santiago, (964): 39-44, May-Jun, 2018.

rápida y constante evolución, con capacidad de procesar una infinidad de datos, entregar soluciones a problemas complejos y aprender a medida que interactúa con personas o máquinas.

Dentro de este mundo digital que va construyendo la 4RI se encuentra la logística, que también evoluciona a una transformada logística 4.0, de la que se hablará más adelante. Sin embargo, en esta instancia resulta indispensable aunar criterios o conceptos sobre logística, como también, dar a conocer las tecnologías aplicadas en este campo, las ventajas posibles de obtener y las trabas que hacen compleja su implantación en las organizaciones y empresas.

De lo anterior se desprenden algunas interrogantes que dan pauta al desarrollo de este artículo. Un primer factor y considerado como crítico es el elemento humano, esto se refiere a qué tan capacitados estamos como personas para adaptarnos a los cambios de vida que implican los avances tecnológicos, y si los líderes están preparados para vislumbrar las implicancias de los avances tecnológicos en sus instituciones y si tienen la voluntad para implementarlos en sus corporaciones. Otro componente de análisis es la seguridad de los sistemas, puesto que siempre están propensos a ser vulnerados por ataques de *hackers* o piratas informáticos.

El objetivo de exponer que la 4RI es un hecho real y no una moda quedó demostrado con la investigación del tema, extrayendo ideas, experiencias y proyecciones tanto de estudiosos como de empresas tecnológicas de vanguardia.

La conclusión general de este artículo se encuentra interconectada con un par de hallazgos relevantes. El primero; mientras intercambiamos opiniones sobre cómo nos adaptamos a la 4RI y transformamos en una Industria 4.0, el mundo de la innovación disruptiva continúa avanzando y ya se habla de una Industria X.0 y de impresoras 4D. El segundo; los progresos tecnológicos son tangibles para toda la sociedad y no bajan su velocidad, al contrario, cada vez son más rápidos y mientras más tiempo transcurra sin que los países subdesarrollados adopten medidas concretas para ser parte de esta nueva era, más difícil les será superar este umbral.

## **2. Contexto para definir Logística y entender la Logística 4.0**

La logística tiene varias “especializaciones”, por ejemplo: logística de producción, logística de defensa o logística de distribución, entre otros. Existen tantas definiciones de logística que ni en las Fuerzas Armadas hay un concepto unívoco y, además, presenta matices tanto en su planificación como en su ejecución. Por este motivo, se empleará como definición de logística la utilizada por la Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN):

*“Es la ciencia de la planificación y ejecución de los movimientos y mantenimiento de las fuerzas. En su sentido más amplio, son los aspectos de los cuales las operaciones militares se refieren a:*

- *Diseño y desarrollo, a las adquisiciones, almacenamiento, movimientos, a la distribución, mantenimiento, evacuación y a la eliminación de material.*

- *Transporte de personal.*
- *Adquisición o construcción, mantenimiento, operación y disposición de instalaciones.*
- *Adquisición o suministro de servicios.*
- *Apoyo médico y servicios de salud”<sup>2</sup>.*

Sin embargo, ya desde casi fines de la década de los 90, se ha ido imponiendo el término Administración de la Cadena de Suministros o *Supply Chain Managment* (en adelante SCM), que ha ido ganando terreno por sobre logística y que algunos expertos en el tema, como Ronald Ballou, han definido de la siguiente manera:

*“La administración de la cadena de suministros abarca todas las actividades relacionadas con el flujo y transformación de bienes, desde la etapa de materia prima (extracción) hasta el usuario final, así como los flujos de información relacionados. Los materiales y la información fluyen en sentido ascendente y descendente en la cadena de suministros.*

*La administración de la cadena de suministros es la integración de estas actividades mediante mejoramiento de las relaciones de la cadena de suministros para alcanzar una ventaja competitiva sustentable”<sup>3</sup>.*

Los cambios tecnológicos han impuesto una SCM de dos flujos en el mismo sentido. Uno es físico y el otro digital por donde transita la información, siendo en ocasiones más importante que llegue antes la información que el bien o producto. También se da el flujo en sentido contrario de la cadena, y ocurre cuando se realiza una logística inversa y el *feedback* de información (Imagen 2)<sup>4</sup>.



Imagen 2: Flujos de la Cadena de Suministros

- 2 NATO Logistics Handbook, [en PDF]. Luxemburgo: NAMSA, 2012 [Fecha de consulta: 7 marzo 2019] Disponible en: [https://www.nato.int/docu/logi-en/logistics\\_hndbk\\_2012-en.pdf](https://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf)
- 3 BALLOU H, Ronald. Logística: administración de la cadena de suministro, 5ta edición, México, Pearson Prentice Hall, 2004. 5p.
- 4 GALIANA, José Luis. Los fundamentos de la Supply Chain, Introducción. En: El Libro Rojo de la Logística, por Felog de Caleruega (varios autores), Foro de Expertos Logísticos. Primera Edición, septiembre de 2015. Edita AECOC, Colección Aecocempresas, Barcelona, España. 487p.

Es probable que las definiciones de logística y SCM se comprendan como términos divorciados; sin embargo, una tendencia de este siglo es el análisis multidisciplinario que prioriza lo complementario por sobre lo excluyente. Con el propósito de explicitar lo anterior, tenemos que en la definición de logística entregada arriba se menciona la función “adquisición” en forma explícita a diferencia de la entregada para SCM, en donde no aparece el término “adquisición”. No obstante, se encuentra integrada al término “flujo” puesto que el tránsito de los materiales implica su obtención.

Para finalizar esta introducción sobre el significado de logística, se explicará la filosofía de la “Adquisición” porque esta función es mucho más extensa que ejecutar una compra. Su trascendencia es ser el punto de inflexión entre lo inmaterial y lo concreto, es decir, transformar lo planificado y plasmado en una cotización a algo material y tangible –bien o servicio- previo desembolso de recursos financieros.

La adquisición debe simbolizar una buena y transparente toma de decisión en base a una estudiada determinación de necesidades y selección de proveedores, seguida del pago de dinero acorde a lo que se compra -sin sobreprecio-, acompañada de una visión de ciclo de vida que permita contar con el financiamiento para el sostenimiento y operación del sistema o servicio que se adquiere y, finalmente, se confirme que lo obtenido era lo necesario, lo que mejor se podía comprar y sin desprender cuestionamientos y dudas de la probidad de quienes participaron del proceso.

Por su parte, en el sector de la Defensa Nacional la adquisición conlleva otros factores a los ya descritos, que son la preocupación por la estandarización del material y procesos entre la FF.AA. para asegurar la interoperabilidad. Incluso, considera la interacción conjunta para lograr las ventajas de una economía de escala en las compras.

Hablar de logística 4.0 es relativamente fácil, la complejidad surge cuando el objetivo, en este caso, es implementarla en las instituciones castrenses. Esta complicación ocurre en gran medida porque tenemos que “cambiar” las formas de pensar y ver el mundo, ahora es inviable continuar con una visión parcelada del entorno, ya que la interconexión de equipos y los desarrollos en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), entre otros aspectos, nos obliga a comprender la realidad en forma sistémica, como un todo que interactúa en forma de red a través de flujos de información que en su curso va generando impulsos de “acción y reacción”.

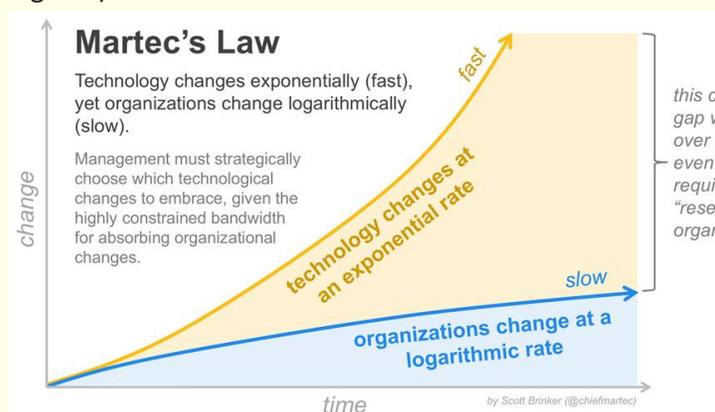
Esta realidad sistémica nos dice que una logística 4.0 necesita para su funcionamiento y máximo rendimiento ser integrada a una defensa 4.0, y además, requiere el apoyo de una industria 4.0 (i4.0). En este punto aparecen los factores de: 1) conectividad y 2) compatibilidad, porque una logística versión 4.0 no puede operar en una Defensa o industria versión 3.0 o inferior, y viceversa, debido a que se presentarán inconvenientes para que se cumplan los dos factores mencionados. Esta situación es similar a lo que ocurre con los *software* o aplicaciones que requieren para funcionar un sistema operativo de una versión hacia arriba, ya que la integración no es solo mecánica y lineal (dos puntos conectados), sino que la interacción es multimedia (voz, dato e imagen) en tiempo real y conecta simultáneamente a varios interlocutores (red), por lo tanto todos quienes desean interactuar tienen que tener compatibilidad de sistema.

Para este caso de estudio, una logística, Defensa e industria todos en versión 4.0,

tiene la complejidad de asegurar conectividad y compatibilidad para varias organizaciones con grados de autonomía que dificultan en ámbito “Conjunto”, como es el caso del Ministerio de Defensa y sus Subsecretarías (de Defensa y de Fuerzas Armadas), Estado Mayor Conjunto y Empresas Autónomas de Defensa del Estado (FAMAE, ASMAR y ENAER), junto a sus empresas asociadas. Sin embargo, lo complejo no queda en la conectividad y compatibilidad porque tanto en Defensa como en las organizaciones civiles el propósito es el funcionamiento armónico y eficiente de todo el sistema; en otras palabras, la “interoperabilidad sistémica” de los equipos, personas y comunicaciones para optimizar la planificación y gestión de los recursos materiales, financieros y capital humano, logística durante el ciclo de vida, trazabilidad de proyectos hasta su entrada en operación y toma de decisiones apoyada con inteligencia artificial, entre otros. Como sostiene Vera, para todo lo descrito hace falta repensar el ecosistema y la estructura de las organizaciones, modernizar los activos físicos, modificar la infraestructura y cambiar formas de pensar e interpretar las cosas<sup>5</sup>.

De esta manera, implementar una logística 4.0 es un inmenso desafío y complejo, no tanto por lo material como equipos o infraestructura que es un problema mayormente económico, sino porque entra en juego la voluntad de aunar criterios, compartir información y pérdidas de poder; es decir, la naturaleza humana (emociones, prejuicios, cultura organizacional, historias de vida, sentimientos, intereses personales y organizacionales, ...). Pero es un reto suficiente y también necesario, puesto que existen países con un fuerte componente conjunto que han estado implementando tecnologías a sus procesos y porque no podemos hipotecar nuestro futuro como país al quedar rezagados al inicio de la 4RI.

La brecha entre tecnología y su implementación en las organizaciones se encuentra desarrollada en la denominada Ley de Martec, que resume las diferencias entre la velocidad de la tecnología y la de las empresas en implementarlas. Esta Ley indica que las tecnologías digitales evolucionan exponencialmente y las organizaciones cambian logarítmicamente, produciéndose una separación entre ambas curvas que se incrementa en el tiempo (Imagen 3)<sup>6</sup>.



5 VERA, Adolfo. “Hacia un ecosistema industrial competitivo de Defensa y Seguridad”. Cuaderno de Avance de Investigación, ANEPE, N° 6, 2013.

6 Martec’s Law: the greatest management challenge of the 21<sup>st</sup> century [en línea]. Estados Unidos: Chief-martec, 2016. [Fecha de consulta: 20 marzo 2019]. Disponible en: <http://chiefmartec.com/2016/martecs-law-great-management-challenge-21st-century/>

### 3. Logística 4.0

La logística 4.0 implica una “logística inteligente” cuyo núcleo es la hábil integración de las TIC en el corazón de la empresa u organización, y se refleja en una optimización de la cadena de suministros mediante soluciones innovadoras y disruptivas, como los etiquetados inteligentes y la tecnología RFID, el uso de *Internet of Things* (IoT) y su empleo en los procesos industriales conocido como *Industrial Internet of Things* (IIoT), la fabricación aditiva en impresoras 3D y el desarrollo de aplicaciones a la medida de sus necesidades. Todas estas innovaciones generan enormes cantidades de datos inmanejables en forma manual, dando lugar a la gestión de la *big data* mediante el *data mining* y *data analytics*.

El uso de estas tecnologías permitirá a las empresas garantizar producciones personalizadas, optimización de rutas, eficiencia en las entregas de la “última milla”, predecir demandas, disminuir los quiebres de *stock*, trazabilidad de los productos y servicios, geolocalización de flota y otros beneficios. Incluso, la toma de decisiones estará apoyada o definitivamente asumida por la Inteligencia Artificial.

El mantenimiento también es parte de la logística y un mantenimiento 4.0 en el Sector de la Defensa Nacional está siendo realidad. En efecto, la empresa española INDRA ha entregado al Ejército de Tierra español, bajo la lógica i4.0, el sistema de gestión del campo de batalla implementado en vehículos y carros de combate, con capacidades de comunicar averías y lanzar en tiempo real y de forma autónoma toda la gestión logística para su reparación. Asimismo, está trabajando en un mantenimiento para aeronaves más predictivo, puesto que “los sistemas de inteligencia artificial procesarán enormes volúmenes de información para determinar el periodo de vida de cada uno de sus componentes. Así, podrán evitar el sobre-mantenimiento y los elevados costos que este conlleva, lanzarán acciones de mantenimiento antes de que se produzca el fallo y sortearán las averías que le restan disponibilidad y reducen la operatividad al Ejército”. Igualmente, los procesos de abastecimiento serán inteligentes, actuando de manera anticipada a las demandas<sup>7</sup>.

El logro de los beneficios planteados por INDRA parece ser un camino llano y libre de obstáculos, no obstante eso es un espejismo. Alcanzar todas las capacidades que esta empresa busca desarrollar exigirá un profundo trabajo de investigación, una no menor asignación de recursos financieros y demandará una alta coordinación mediante el uso de avances tecnológicos como *big data*, *machine learning*, sistemas ciber-físicos, IoT y TIC. Estas tecnologías de las cuales mucho se habla y escribe obligan, para su real entendimiento y aplicación, una profundidad de estudios, conocimientos, investigación y desarrollo (I+D) y dedicación que, *a priori* pareciera que es difícil de alcanzar en el sector público de la Defensa Nacional.

Seguidamente, surgen interrogantes sobre la robustez de la seguridad de estas tecnologías y si estamos efectivamente preparados para avanzar hacia una logística 4.0.

---

<sup>7</sup> La próxima revolución en el sostenimiento inteligente de la defensa: aeronaves que diagnostican su propia “salud” y se preparan para la misión [en línea]. España: INDRA 2018. [Fecha de consulta 15 marzo 2019]. Disponible en: [www.indracompany.com/es/noticia/indra-senala-proxima-revolucion-sostenimiento-inteligente-defensa-aeronaves-diagnostican](http://www.indracompany.com/es/noticia/indra-senala-proxima-revolucion-sostenimiento-inteligente-defensa-aeronaves-diagnostican)

#### 4. Seguridad de los sistemas de la industria 4.0

La i4.0 aprovecha la conectividad integrada en la maquinaria que opera en las fábricas y en las operaciones logísticas en toda la cadena de suministros, también se extraen datos y analizan para modelar procesos y transformarlos en eficiencia operacional.

Con estas oportunidades e innovaciones también se asocian nuevos riesgos; conectar las máquinas de la empresa a flujos de información externos significa que los equipos son susceptibles de ataques por parte de *hackers*, espías industriales o agencias gubernamentales. La seguridad de TIC es el mayor desafío para lograr una transición completa a la i4.0, es decir, las empresas que no logren controlar la seguridad de la información tendrán dificultad para beneficiarse de esta tecnología y se quedarán atrás de aquellos que sean capaces de hacer la transición.

El uso de dispositivos tipo *mobile* (ej. celular o *tablet*) para trabajar sumado a las aplicaciones radicadas en la “nube”, trae como consecuencia la ampliación del perímetro de flujo de información organizacional haciéndolo cada vez más difícil de proteger.

Las defensas actuales ya no son suficientes y a medida que las amenazas cambian, también deben hacerlo las respuestas. Los *fire wall*, antivirus, sistemas de detección de intrusos son insuficientes. A menudo, los *hackers* detectan debilidades en la defensa mucho antes de lanzar un ataque y una vez que éste penetra en los sistemas corporativos puede pasar desapercibido, lo que no da a la empresa capacidad de respuesta. Las estrategias que solo apuntan a evitar los ataques están fallando, por lo tanto, se tiene que reequilibrar el presupuesto de seguridad cibernética, combinando prevención pura con detección y respuesta<sup>8</sup>.

Recordemos que en mayo de 2017 el *malware* llamado WannaCry encendió las alarmas de todo el mundo. El virus dejó inoperativos los computadores del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, paralizó el sistema de ferrocarriles de Alemania y obligó a la automotriz Renault a parar la producción de algunas de sus fábricas en Francia, entre otros afectados. Lo singular de WannaCry, es que fue diseñado como arma cibernética por la Agencia Nacional de Seguridad de EE.UU. y dejado en resguardo en los sistemas de ese organismo, desde donde fue robado por *hackers* y compartido en internet.

La amenaza de los *hackers* está en lo que motiva a quienes tienen ciertos conocimientos informáticos para cometer delitos. Se identifican distintos tipos de *hackers*<sup>9</sup>:

1. *Hackers*: los que consideran un reto el interferir en los sistemas informáticos.
2. Cibercriminales: interesados en ganar dinero mediante el fraude o venta de información.
3. Competidores de la industria y Servicios de Seguridad extranjeros: motivados por

---

8 Defensa de los sistemas de fabricación contra las amenazas cibernéticas [en línea]. Estados Unidos: Logrhythm. [Fecha de consulta: 15 marzo 2019]. Disponible en: <https://es.logrhythm.com/industry-4.0-defending-manufacturing-systems-from-cyberthreats-wp/>

9 GARCÍA, Guillermo. Los desafíos digitales en los proyectos de TI [diapositiva]. Santiago, Facultad de Ingeniería UC, 2018. 30 diapositivas, col.

- obtener una ventaja económica o política para sus propias empresas o países.
4. Hacktivistas: aquellos que atacan empresas y sitios de gobiernos por motivos políticos o ideológicos.
  5. Empleados: quienes tienen acceso legítimo a sistemas de su empresa y que en forma accidental o mal intencionado perjudican a su organización mediante el incorrecto uso de información extraída del sistema.

En el mundo digital la ciberseguridad debe estar incluida en la gestión de los proyectos, más aún si son del ámbito de Defensa, desde su inicio y no ser una idea cosmética o complementaria. La evaluación de los proyectos debe considerar los costos de los sistemas y protocolos que protegerán los datos de la empresa, porque puede darse el caso que las medidas de seguridad sean más costosas que el sistema a adquirir o que la ciberseguridad necesaria le reste capacidades al sistema y le impida acortar la brecha para el que fue adquirido, convirtiéndose en una compra poco eficiente.

#### 5. ¿Cómo avanzar hacia una logística 4.0?

La particularidad que identifica a la logística 4.0 es la intensa aplicación de conocimiento de múltiples disciplinas y de tecnologías para dar soluciones a necesidades cada vez más exigentes y problemas de alta complejidad.

Las características señaladas obligan a tener líderes que a su vez asuman los roles de “Jefes de Proyectos”, porque llevar el sector Defensa a su digitalización completa debe tomarse como un “Programa”, donde la suma de acciones que internamente tiene que llevar a cabo cada Institución y Ministerio, debe permitir la integración de todos los involucrados y lograr la interoperabilidad efectiva. El éxito de este “Programa” está en la coordinación de las acciones, la visión conjunta, en la voluntad de las partes y la escalabilidad.

Respecto a la escalabilidad, es importante señalar que ésta debe contar con *Key Performance Indicator* (KPI), línea basal<sup>10</sup> y metas por alcanzar, para cuantificar los avances y determinar acciones correctivas de ser necesario.

Como no escapará a la comprensión del lector, esta transformación digital no es trivial puesto que en el sector Defensa conviven tecnologías modernas e incluso de última generación con otras más antiguas, en ocasiones se usan metodologías actuales, flexibles y ágiles para ciertas funciones que desarrolla Defensa, junto con otras que se caracterizan por ser tradicionales. Por estos motivos, se necesitan Jefes de Proyectos Digitales.

El proyecto de materializar en la operación las necesidades digitales de las instituciones debería comenzar con la reformulación de los procesos y la tecnología que se usará en ellos. La importancia de los procesos es que representan la forma en que se quiere que funcione la organización. Si tenemos procesos rígidos, intrincados y extensos, no es posible exigirle a la empresa o institución que sea ágil y flexible en su producción o

---

<sup>10</sup> Es la primera medición de los KPI contemplados en el diseño del proyecto y permite conocer el valor de los indicadores al momento de iniciar las acciones planificadas.

atención al usuario final.

La selección y preparación del *staff* que apoyará a los Jefes de Proyectos Digitales requiere dedicación y tiempo, porque no solamente es requisito el conocimiento técnico, también entran en juego habilidades y actitudes denominadas duras y blandas; por ejemplo, es importante la mentalidad innovadora, el liderazgo colaborativo que implica la rotación de líder-subordinado, valorar la importancia de la ciberseguridad, dominio de la gestión de la *big data* e integrar a su razonamiento la toma de decisiones en base a datos.

Dado que el *core business* del sector Defensa en países en vías de desarrollo, generalmente no ha sido la innovación y la investigación, se requiere que interactúe con las universidades para obtener de ellas el conocimiento experto, acceso a laboratorios y apoyo para actividades con alta demanda de capital humano; incluso se requerirá el aporte innovador y económico de la industria. Así, sería posible formar equipos de trabajo altamente calificados, estar al tanto de los avances tecnológicos con sus fortalezas y debilidades, contar con la opinión de expertos para la toma de decisiones y tener apoyo en la implementación de tecnologías acordes a reales necesidades. Sin embargo, para lograr la sinergia de la unión de estos tres sectores: Defensa, Universidad e Industria, indudablemente es un requisito que el gobierno genere políticas públicas que incentiven las prácticas de la i4.0 con proyección de futuro y, en lo particular, impulse las instancias, plazos y directrices para la conjunción de esta triada.

El camino hacia una logística 4.0 puede tener varios puntos de partida, dependiendo de la realidad en que se encuentran las organizaciones o países, y dentro de ese proceso hay hitos que marcan puntos de inflexión. Lo primordial es la planificación de un avance escalable, cuidando de consolidar tecnología, conocimiento y procesos antes de seguir, porque de lo contrario las bases serán frágiles y no soportarán las implicancias de la logística 4.0, y si no soporta el mundo digital de hoy menos lo podrá hacer en el futuro.

Lo señalado queda de manifiesto en la aplicabilidad que las instituciones le dan a sus respectivos *Enterprise Resource Planning* (ERP). Podemos pensar en *big data* o Inteligencia Artificial, pero salta la interrogante si estamos preparados nosotros y nuestros ERP para eso, porque en ocasiones el uso que le damos a estos sistemas informáticos es de depositario de datos o respaldo de transacciones, obviando la interpretación de datos para generar información, uso de datos para la toma de decisiones, análisis de costos, desarrollo de proveedores, entre otros aspectos relevantes.

Respecto a la ruta hacia una logística 4.0, es bueno y práctico señalar los ejemplos de algunos países que, a juicio de los autores, han marcado el rumbo y/o representan los cimientos del camino que los dirige a esta meta.

El caso de la República Argentina es digno de elogios y de estudiar con interés, porque comienza con un análisis duro y crítico. Se organiza un equipo de trabajo que en profundidad investiga el estado del arte del sector Defensa, para luego redactar el “Diagnóstico sobre la Organización y Funcionamiento del Sistema Logístico de la Defensa”, que concentra su objeto de análisis en el sistema logístico de material, siguiendo las consideraciones de la resolución MD N°299/08, y posteriormente se elabora el “Plan de

Acción: Recomendaciones para la modernización del Sistema Logístico de la Defensa”. Ambos documentos son parte del resultado del trabajo y liderazgo del Ministerio de Defensa, cuyo objetivo es transitar desde un Sistema de Defensa casi totalmente desarticulado y librado al arbitrio exclusivo de cada Fuerza, hacia un Sistema de Defensa actualizado y de carácter integrado según las tendencias predominantes de decisiones centralizadas en un Ministerio con capacidad de conducción, asistido por un Estado Mayor Conjunto jerarquizado, a cargo de todas las operaciones militares, del planeamiento estratégico militar y con capacidad de coordinación a nivel de las Fuerzas.

Lo anterior da paso al impulso argentino hacia una logística moderna, es la actualización el año 2011 de la normativa que regula el Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN), cumpliendo las prescripciones planteadas en el “Informe para la modernización del Sistema Logístico de la Defensa” y a las lecciones aprendidas en su implementación<sup>11</sup>. También es destacable el “Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basado en capacidades”, publicado el año 2009, y que siguió las prescripciones del Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, esencialmente en políticas orientadas a incrementar la eficiencia y la transparencia en la administración de los recursos<sup>12</sup>.

Otro caso relevante es el de Perú que destaca y llama la atención por sus avances logísticos. Se resalta, entre otros, la respuesta del Ministerio de Defensa al proceso de modernización del Estado creando la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas<sup>13</sup>, con el fin de corporativizar la función logística mediante la implementación de servicios compartidos que eviten la duplicidad de esfuerzos en el sector Defensa. Los procesos de esta Agencia buscan garantizar la transparencia, la estandarización, la economía de escala y la interoperabilidad, como también el cumplimiento de la normativa legal.

Igualmente este país sobresale en la búsqueda de socios estratégicos para, entre otros, importar tecnología. Es así como con la firma de un Tratado de Libre Comercio en agosto de 2011 con Corea del Sur los lazos se estrecharon e iniciaron acuerdos estratégicos; en septiembre de 2012 decidieron ampliar los intercambios y cooperación entre sus fuerzas navales, lo que se tradujo en la construcción en el astillero de SIMA, en Callao, de dos buques multipropósitos clase Makassar, obteniendo beneficios como la transferencia de tecnología, la capacitación del capital humano, la modernización del astillero y el *know how*. La alianza estratégica también abarcó el desarrollo de la industria aeronáutica, oficializándose la adquisición de 20 aeronaves de entrenamiento KT-1P y la transferencia tecnológica para la coproducción de 16 de éstas. Este acuerdo consideró inversiones destinadas al soporte inicial, capacitación del personal, construcción de un simulador, habilitación de hangares y el equipamiento de las aeronaves para misiones alternativas (combate).

---

11 Resolución del Ministerio de Defensa del Perú N° 123, de fecha 25 febrero 2011.

12 Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basado en capacidades [en PDF]. Argentina: Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2009. [Fecha de consulta: 20 marzo 2019] Formato PDF, 4,8 MB. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5DC71914532B8A7705257BCF007F314B/\\$FILE/Libro-Manual-Evaluacion-de-Proyectos-de-Inversion-en-la-Defensa-por-Capacidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5DC71914532B8A7705257BCF007F314B/$FILE/Libro-Manual-Evaluacion-de-Proyectos-de-Inversion-en-la-Defensa-por-Capacidades.pdf)

13 Decreto Legislativo del Perú N° 1128, de fecha 6 de diciembre de 2012.

Como comentario relevante se destaca el principio logístico de la Defensa en Perú: “Definir la simplicidad como principio logístico basado en el incremento de la estandarización de los sistemas que posibilitan una mayor compatibilidad, interoperabilidad e intercambiabilidad del material, del equipo de apoyo y de procedimientos de las Fuerzas Armadas”<sup>14</sup>.

De esta forma también demostramos que la 4RI no es algo nuevo o una moda pasajera, es una realidad que países desarrollados y de la Región están incorporando como parte de su progreso, incluido el sector Defensa. Para reforzar lo planteado, la consultora KPMG elaboró un informe sobre el significado de la 4RI para la industria de Defensa australiana, y entre otras cosas identificó siete pasos para configurar una hoja de ruta hacia la 4RI<sup>15</sup>:

1. Aprender lo que realmente significa i4.0, separando la exageración de la realidad, comunicándose con expertos de la industria, conociendo lo que hacen los otros (*benchmarking*) y generar una red de socios que aporten sus propios conocimientos y experiencia en su implementación.
2. Desarrollar un plan de i4.0, considerando las capacidades de la organización, sus objetivos específicos, definiendo lo que se puede hacer ahora y cómo posicionarse mejor para el futuro.
3. Identificar los beneficios, que para los integrantes en la cadena de suministro (SCM) de la Defensa significa mejorar las operaciones de las Instituciones, explotando la tecnología i4.0 (incluye el *big data*, *cloud computing*, impresión 3D, la inteligencia artificial y la realidad virtual).
4. Evaluar escenarios e incertidumbres, porque la tecnología disruptiva puede causar perturbaciones operativas; por lo tanto, hay que medir los riesgos potenciales de cada tecnología i4.0 y planificar desde allí.
5. Diseñar un proyecto piloto y experimentar, implementando los fundamentos de 4RI en proyectos pequeños y seguros en caso de falla.
6. Evaluar los proyectos, midiendo los resultados de desempeño de las iniciativas i4.0 y utilizar los datos para cambiar el rumbo o mejorar los resultados.
7. Establecer un marco de implementación de i4.0 más amplio cuando se esté seguro. Se tiene que pensar holísticamente en lugar de funcionalmente.

Así, el camino hacia la transformación logística en el Sector Público de la Defensa Nacional implicaría una continua revisión de las tecnologías emergentes y un permanente esfuerzo en definir lo que realmente se necesita, junto con planificar la forma en que se implementará en una Institución castrense, pero con la complejidad de que esa tecnología también debe ser compatible con las otras ramas de las Fuerzas Armadas y EMCO.

Un paradigma de la tendencia de los avances tecnológicos cada vez más acelerados es la impresión 4D. La mayoría de las personas que había escuchado y comprendido lo que es la impresión 3D, ahora debe tomarse el tiempo para conocer y entender la aplicabilidad

---

14 Resolución Ministerial del Perú N° 521-2011/DE/SG, de fecha 1 de junio de 2011.

15 Industry 4.0: What does it mean to Australian Defence Industry? [en línea]. Australia: KPMG Consultors, 2018. [Fecha de consulta 12 marzo 2019]. Disponible en: <https://home.kpmg/au/en/home/insights/2018/05/industry-4-0-australian-defense.html>

de la impresión 4D. Es una variación de la 3D, pero con la programación del comportamiento de los objetos impresos agregando una cuarta dimensión asociada a cambios temporales, es decir, que alteran sus propiedades en forma controlada frente a estímulos externos (temperatura, luz o humedad). Por ejemplo, telas inteligentes que reaccionen a nuestra sensación térmica; imagine el lector las aplicaciones al sector Defensa, especialmente en Chile donde el clima es un factor destacado.

Lo anterior puede parecer un cambio pequeño, no obstante, la i4.0 sigue avanzando y ya se habla de la Industria X.0. Según la consultora Accenture, a diferencia de las revoluciones industriales previas donde la aplicación de nuevas tecnologías estuvo focalizada en la producción, la Industria X.0 hace uso de las tecnologías digitales a lo largo de toda la cadena de producción, desde la evaluación de las necesidades de los clientes, pasando por el diseño, la producción y, finalmente, el uso del producto, a partir de una óptima combinación de las mismas<sup>16</sup>. Y qué decir de la “Omnicanalidad”, que también es realidad en el ambiente de la 4RI.

## 6. Conclusiones

La 4ta Revolución Industrial (4RI) es la continuación de tres procesos históricos y transformadores. Esta 4RI se caracteriza por la automatización total de la manufactura mediante sistemas ciberfísicos, que combinan la maquinaria física con procesos digitales, y son capaces de tomar decisiones descentralizadas, de cooperar mediante el Internet de las Cosas y extraer insumos de la *Big Data* para generar información.

El cambio de esta revolución industrial es mayor que las anteriores porque el progreso tecnológico va más allá de la computación, abarca también a la robótica, medicina, transporte, comunicaciones, trabajo, educación, cultura, ocio y entretenimiento, entre otros ámbitos relevantes. Además, lo anterior incide en un aumento de la demanda por velocidad de los procesos, cuyo resultado es una exigencia en la latencia y rapidez para la toma de decisiones y su casi inmediata ejecución y trazabilidad, lo que conlleva a apoyarnos en la Inteligencia Artificial para dar soluciones integrales y eficientes a problemas complejos con la celeridad que la sociedad y autoridades requieren.

Adoptar una logística 4.0 en el Sector de la Defensa Nacional significa implementar una “logística inteligente”, o también referida en el mundo anglosajón como “*Smart Logistics*” cuyo acrónimo se refiere a contar con un sistema: simple, medible, adaptable/flexible y sostenible en el tiempo, tan significativas características para lograr la estandarización tanto de material como de procesos entre las Fuerzas Armadas asegurando, de esta manera, la interoperabilidad, integración conjunta y sacar ventajas de las economías de escala y ámbito asociadas.

El camino hacia una logística 4.0 de Defensa puede tener varios puntos de partida, dependiendo de la realidad en que se encuentran las organizaciones o países, y dentro de ese proceso hay hitos que marcan puntos de inflexión. Lo primordial es la planificación de

---

<sup>16</sup> ¿Qué es industria X.0? [en línea]. Accenture consultores, 2018. [Fecha de consulta: 12 marzo 2019]. Disponible en: [www.accenture.com/ar-es/insight-industry-digital-reinvention](http://www.accenture.com/ar-es/insight-industry-digital-reinvention)

un avance escalable, cuidando de consolidar tecnología, conocimiento y procesos antes de seguir, porque de lo contrario las bases serán frágiles y no soportarán las implicancias de la logística 4.0, y si no soporta el mundo digital de hoy, menos lo podrá hacer en el futuro.

La conclusión general de este artículo se encuentra interconectada con un par de hallazgos relevantes. El primero; el mundo de la innovación disruptiva continúa avanzando y ya se habla de una Industria X.0. El segundo; los progresos tecnológicos son tangibles para toda la sociedad y no bajan su velocidad, al contrario, cada vez son más rápidos, y mientras más tiempo transcurra sin que los países subdesarrollados, como el nuestro, adopten medidas concretas para ser parte de esta nueva era, más difícil les será superar este umbral.

Los significativos avances y positivas experiencias de implementación de tecnologías disruptivas y sistemas inteligentes en la logística de Defensa Nacional en países como los revisados en este artículo, o aquellas identificadas de Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido o Canadá, entre otras, dan cuenta y evidencian una relación que concatena las respectivas planificaciones estratégicas, conjuntas, operativas y presupuestarias con resultados medibles, positivos indicadores de gestión (*KPIs*), menos hechos de corrupción, y por supuesto, con más eficiencia/*accountability* en el uso y aplicación de los siempre escasos y valiosos recursos públicos involucrados, especialmente en estos tiempos donde no hay espacio para grandes inversiones y una débil respuesta de los usuarios finales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLOU H, Ronald. Logística: administración de la cadena de suministro, 5ta edición, México, Pearson Prentice Hall, 2004. 789p.

Decreto Legislativo del Perú N° 1128 de fecha 6 de diciembre de 2012.

Defensa de los sistemas de fabricación contra las amenazas cibernéticas [en línea]. Estados Unidos: Logrhythm. [Fecha de consulta: 15 marzo 2019]. Disponible en: <https://es.logrhythm.com/industry-4.0-defending-manufacturing-systems-from-cyberthreats-wp/>

GALIANA, José Luis. Los fundamentos de la Supply Chain, Introducción. En: El Libro Rojo de la Logística, por Felog de Caleruega (varios autores), Foro de Expertos Logísticos. Primera Edición, septiembre de 2015. Edita AECOC, Colección Aecocempresas, Barcelona, España. 487p.

GARCÍA, Guillermo. Los desafíos digitales en los proyectos de TI [diapositiva]. Santiago, Facultad de Ingeniería UC, 2018. 30 diapositivas, col.

Industry 4.0: What does it mean to Australian Defence Industry? [en línea]. Australia: KPMG Consultors, 2018. [Fecha de consulta 12 marzo 2019]. Disponible en: <https://home.kpmg/au/en/home/insights/2018/05/industry-4-0-australian-defense.html>

La próxima revolución en el sostenimiento inteligente de la defensa: aeronaves que diagnostican su propia “salud” y se preparan para la misión [en línea]. España: INDRA 2018. [Fecha de consulta 15 marzo 2019]. Disponible en: [www.indracompany.com/es/noticia/indra-senala-proxima-revolucion-sostenimiento-inteligente-defensa-aeronaves-diagnostican](http://www.indracompany.com/es/noticia/indra-senala-proxima-revolucion-sostenimiento-inteligente-defensa-aeronaves-diagnostican)

Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basado en capacidades [en PDF]. Argentina: Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2009. [Fecha de consulta: 20 marzo 2019] Formato PDF, 4,8 MB. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5DC71914532B8A7705257BCF007F314B/\\$FILE/Libro-Manual-Evaluacion-de-Proyectos-de-Inversion-en-la-Defensa-por-Capacidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5DC71914532B8A7705257BCF007F314B/$FILE/Libro-Manual-Evaluacion-de-Proyectos-de-Inversion-en-la-Defensa-por-Capacidades.pdf)

Martec’s Law: the greatest management challenge of the 21st century [en línea]. Estados Unidos: Chiefmartec, 2016. [Fecha de consulta: 20 marzo 2019]. Disponible en: <http://chiefmartec.com/2016/martecs-law-great-management-challenge-21st-century/>

NATO Logistics Handbook, [en PDF]. Luxemburgo: NAMSA, 2012 [Fecha de consulta: 7 marzo 2019] Disponible en: [https://www.nato.int/docu/logi-en/logistics\\_hndbk\\_2012-en.pdf](https://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf)

¿Qué es industria X.0? [en línea]. Accenture consultores, 2018. [Fecha de consulta: 12 marzo 2019]. Disponible en: [www.accenture.com/ar-es/insight-industry-digital-reinvention](http://www.accenture.com/ar-es/insight-industry-digital-reinvention)

Resolución del Ministerio de Defensa del Perú N°123, de fecha 25 febrero 2011.

Resolución Ministerial del Perú N°521-2011/DE/SG, de fecha 1 de junio de 2011.

RIQUELME Oyarzún, Benjamín. Logística 4.0. Revista de Marina, Santiago, (964): 39-44, May-Jun, 2018.

VERA Nova, Adolfo. “Hacia un ecosistema industrial competitivo de Defensa y Seguridad”. Cuaderno de Avance de Investigación, ANEPE, N° 6, 2013.



# **TEMAS DE ACTUALIDAD**



## CONFRONTACIÓN GEOPOLÍTICA EN EL INDO-PACÍFICO: TIEMPOS DE TURBULENCIA<sup>∞</sup>

ALFREDO LABBÉ VILLA\*

*The Sino-U.S. relationship should not be considered as a zero-sum game nor can the emergence of a prosperous and powerful China be assumed in itself to be an American strategic defeat. The essence of the challenge is that two great societies are obliged to deal with each other amid pressures and transformations no previous generation has faced at all, much less on such a global scale. Henry Kissinger: On China. 2012.*

*The fundamental problem between the U.S. and China is a mutual lack of strategic trust. Lee Hsien-Loong, Primer Ministro de Singapur. 2019.*

### RESUMEN

*La confrontación en curso entre Estados Unidos y China por la superhegemonía global constituirá un fenómeno/proceso determinante en las relaciones internacionales del siglo XXI. Su impacto sobre la Paz y la Seguridad Internacionales (en el sentido empleado en la Carta de Naciones Unidas) se manifiesta en los desarrollos políticos y militares que tienen lugar en el Indo-Pacífico, incluyendo una verdadera carrera de armamentos. Los Estados del Indo-Pacífico serán los primeros en sentir la presión -directa o indirecta- de Beijing y Washington para acomodar su Política Exterior a las demandas de alineamiento. Este trabajo aborda esta confrontación a partir de las categorías de análisis desarrolladas por Graham Allison en su libro "Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?"<sup>1</sup>, en particular la dinámica que ha llevado a la guerra a contendientes previos. También desarrollos en China -políticos, militares, tecnológicos- que exacerbarían la colisión y sus consecuencias para el orden mundial. Concluye con una reflexión sobre la postura que un país como Chile debería asumir.*

**Palabras clave:** Orden mundial; confrontación; poder ascendente; poder declinante; pragmatismo ilustrado.

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 300320 - Fecha de aceptación: 130820.

\* Embajador (Ret.) Non-Resident Fellow, Stimson Center, Washington D.C.; Miembro de Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres. [alfredolabbev@gmail.com](mailto:alfredolabbev@gmail.com)

<sup>1</sup> ALLISON, Graham. "Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?", Houghton Mifflin Harcourt, Boston – New York, 2017.

## GEOPOLITICAL CONFRONTATION IN THE INDO-PACIFIC: TIMES OF TURBULENCE

### ABSTRACT

*The ongoing competition for world super-hegemony between the United States and China will determine international relations along the XXI century. Its consequences over Peace and International Security (in the sense used in the United Nations Charter) manifest themselves in current political and military developments taking place in the Indo-Pacific, including a strategic arms race. States in the Indo-Pacific will be the first to experience direct or indirect pressure from Beijing and Washington to accommodate their foreign policies to their demands for alignment. This article approaches this confrontation from analysis categories developed by Graham Allison in his book "Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?", in particular the dynamics leading to war among previous contenders for hegemony. It also deals with Chinese developments that could exacerbate confrontation and their consequences for the global order. It concludes with reflections on a possible course of action for Chile.*

**Key words:** World order, confrontation, rising power, ruling power, enlightened pragmatism.

## CONFRONTO GEOPOLÍTICO NO INDO-PACÍFICO: TEMPOS DE TURBULÊNCIA

### RESUMO

*A competição em curso pela super hegemonia mundial entre os Estados Unidos e a China determinará as relações internacionais ao longo do século XXI. Suas consequências sobre a Paz e a Segurança Internacional (no sentido usado na Carta das Nações Unidas) manifestam-se nos atuais desenvolvimentos políticos e militares que ocorrem no Indo-Pacífico, incluindo uma corrida armamentista estratégica. Os Estados do Indo-Pacífico serão os primeiros a sofrer pressão direta ou indireta de Pequim e Washington para acomodar suas políticas externas às suas demandas de alinhamento. Este artigo aborda este confronto a partir de categorias de análise desenvolvidas por Graham Allison em seu livro "Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?", em particular a dinâmica que leva à guerra entre os candidatos anteriores à hegemonia. Também lida com desenvolvimentos chineses que podem exacerbar o confronto e suas consequências para a ordem global. Conclui-se com reflexões sobre um possível curso de ação para o Chile.*

**Palavras-chave:** Ordem Mundial; confronto; poder em ascensão; poder dominante; pragmatismo iluminado.

## Introducción

A fines de la segunda década del siglo XXI el orden mundial liberal y su organización emblemática, Naciones Unidas, aparecen debilitados por la conducta de grandes potencias que en afirmación vigorosa de sus intereses nacionales buscan satisfacerlos unilateralmente, no pocas veces de espaldas a los paradigmas de seguridad cooperativa y seguridad humana<sup>2</sup>. El sistema multilateral está amenazado en su pilar de Paz y Seguridad<sup>3</sup> por el deterioro del régimen de control de armas y no proliferación, lo cual repone los riesgos de una guerra nuclear<sup>4</sup> (incluso accidental o “limitada”) y que el Secretario General de Naciones Unidas describe como una “nueva guerra fría”<sup>5</sup>. El resurgimiento del nacionalismo, la intolerancia racial y religiosa unidas al populismo asedian a la democracia y la aplicación universal de los Derechos Humanos. También erosionan instituciones y procesos de integración como la Unión Europea. La globalización es fuertemente cuestionada por quienes resienten la apertura comercial mientras que las desigualdades barrenan la legitimidad política de las economías de mercado y amagan la gobernanza democrática. Estados Unidos, bajo la presente Administración abandona su rol de liderazgo en el orden mundial y reniega de instituciones y normas globales que contribuyó a construir. Por su parte, las manifestaciones de la confrontación entre Estados Unidos y China -incluyendo la “guerra comercial”- corresponden a aquellos movimientos tectónicos que marcan la transición desde un hegemon global -el Imperio predominante- a otro. Este es el **contexto** en que se desarrolla la confrontación entre Estados Unidos y China por la *super-hegemonía* mundial.

Tratándose de Estados hegemónicos (es decir, imperios), el **análisis teórico** de su confrontación requiere de una base historiográfica, geopolítica y de Relaciones Internacionales provista en este trabajo -como hemos adelantado- por las categorías descritas por Graham Allison. En particular los conceptos de poder ascendente y poder dominante, como también los fenómenos asociados a su interacción y potencial conflicto (donde radica la *trampa de Tucídides*). Importantes en este respecto son las percepciones mutuas desarrolladas en una relación crispada por la desconfianza (aunque, como se verá, no hay necesariamente consenso respecto de algunos diagnósticos alarmistas [particularmente en Estados Unidos]). Igualmente, un análisis de variables

---

2 **Seguridad Cooperativa:** *La voluntad entre adversarios potenciales de cooperar a fin de moderar los riesgos planteados por el dilema de la seguridad. Esta cooperación alienta (...) medidas que permitan prevenir, reducir, contener o resolver amenazas militares capaces de llevar a una guerra. Seguridad Humana:* *Tiene por objeto de análisis no la protección del Estado sino la protección del individuo. Une la defensa contra violencias puntuales con la protección frente a ataques crónicos. Tiende a actuar de tal manera que los individuos cuya seguridad física y bienestar estén amenazados puedan ponerse fuera de peligro.* DAVID, Charles-Philippe. *La Guerra y la Paz*, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2008 (edición española), pp. 434 y 435.

3 ONU. Asamblea General, Resolución A/60/1, párrafo 9. **Reconocemos que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos. Reconocemos que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros.** (Destacados nuestros).

4 LABBÉ, Alfredo. “Revitalizando el multilateralismo para contener los riesgos nucleares”, en el sitio web del STIMSON CENTER, Washington, D.C., 18 de septiembre de 2019. <https://www.stimson.org/content/revitalizing-multilateralism-contain-nuclear-risks>

5 ONU. Unidas. “SECURING OUR COMMON FUTURE: An agenda for Disarmament”, Office for Disarmament Affairs, United Nations, 2018, p. 3, [www.un.org](http://www.un.org)

militares relevantes -el desarrollo por China de una marina de guerra de primera línea, la adquisición de capacidades nucleares estratégicas- que le permiten ejercer la disuasión nuclear y la operacionalización de doctrinas como el *anti-access/area denial*. La revisión de políticas (*la Franja y la Ruta*) y conductas del poder ascendente que son relevantes para Chile, Estado ribereño del Pacífico cuyos intereses contemplan desde hace décadas una inserción profunda en ese espacio geopolítico (en especial, la situación china en materia de Derechos Humanos). Tales intereses, articulados en un modelo de desarrollo que abraza la globalización (procurando influir en su gobernanza) demandan condiciones de paz y estabilidad para ser cabalmente alcanzados.

Para la comunidad de Estados congregada en el ágora de Naciones Unidas bajo el manto normativo del Derecho Internacional, resulta esencial que el tránsito desde la *Pax Americana* a la *Pax Sinica* se produzca en paz e idealmente en una atmósfera de cooperación que no destruya los frutos de la globalización: la Seguridad Internacional es en verdad un bien público global cuya preservación nos interesa a todos. Ese es el **problema de la comunidad internacional**. Los Estados comprometidos en el Indo Pacífico tienen el **problema complementario** de navegar las aguas procelosas de la confrontación, preservando no solo sus relaciones con Washington y Beijing sino también los intereses, principios y valores de sus Políticas Exteriores: es una cuestión profunda de identidad e independencia genuinas.

Para sortear esos escollos, este trabajo propone un curso de acción diplomática que -sin estridencias ni renunciaciones- use el pragmatismo como recurso creativo y la diplomacia multilateral como instrumento primordial.

### La trampa de Tucídides

La posibilidad de una guerra entre China y Estados Unidos viene siendo materia de estudio y debate persistente en medios académicos y políticos. En 2017 Graham Allison<sup>6</sup> publicó su provocativo libro en el que se pregunta retóricamente si *América y China pueden escapar a la trampa de Tucídides*. El volumen recoge los hallazgos de un equipo académico de la Universidad de Harvard que, bajo el sugerente título “Thucydides Trap Project”, ha estudiado dieciséis casos históricos en los que un hegemon emergente desafió a un hegemon incumbente, generando una tensión que en doce de aquellos casos terminó en guerra, incluyendo las dos Guerras Mundiales<sup>7</sup>. Pese a todo, Allison concluye

---

6 El Dr. Graham Allison es el actual Director del Belfer Center for Science and International Affairs de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Sirvió como Secretario Asistente de Defensa y asesor de cinco presidentes estadounidenses desde Ronald Reagan hasta Barak Obama. El libro ha sido un best-seller, recibiendo premios de *The New York Times* (Notable Book of the Year) y the *Financial Times* y de *The Times*, Londres (Best Book of the Year). El subtítulo alude a la situación creada por la emergencia de un nuevo hegemon a partir de la célebre frase del historiador ateniense, quien explicó así las Guerras del Peloponeso: *Fue el ascenso de Atenas y el miedo que ello inspiró en Esparta lo que hizo inevitable la guerra*. El conflicto terminó con el triunfo de Esparta y las ciudades-Estado aliadas, pero dejó irremediamente desangrada, empobrecida y dividida a toda Grecia, a merced de las grandes potencias que ocuparon puestos de preeminencia en el orden mundial de su tiempo, entre ellos Roma y el Imperio Otomano. Un Estado griego independiente recién pudo materializarse en el siglo XIX.

7 ALLISON. Op. Cit. Appendix 1, p. 244. Más información sobre el proyecto en <<http://belfercenter.org/>

que una guerra entre Beijing y Washington no es inevitable, pero evitarla demandará de ambas potencias ajustes significativos y dolorosos:

*Estados Unidos y China también pueden evitar la guerra, pero solo si pueden internalizar dos verdades duras. En primer lugar, de mantenerse el curso presente, en las próximas décadas **una guerra entre Estados Unidos y China no sólo es posible sino mucho más probable de lo que hoy se reconoce**. De hecho, conforme a la historia (the historical record), la guerra es más probable que no. Subestimando el peligro aumentamos el riesgo. Si los líderes de Beijing y Washington siguen haciendo lo que han hecho durante la última década, Estados Unidos y China casi con toda seguridad terminarán en guerra. (...pero) **la guerra no es inevitable**. La historia muestra cómo las grandes potencias dominantes pueden manejar las relaciones con sus rivales, incluso aquellos que amenazan con superarlos, sin desencadenar una guerra<sup>8</sup>.*

El ingente peligro que representa esta colisión –evitable– también ha sido abordado por Richard Haass, presidente del Consejo para las Relaciones Exteriores de los Estados Unidos en otro importante libro reciente<sup>9</sup>. En un capítulo apropiadamente titulado *Thwarting Thucydides* (frustrando a Tucídides), Haass escribe:

*La acción diplomática debe partir con un esfuerzo concertado para que el sistema internacional no sea dominado por la rivalidad entre grandes potencias, por la competencia y, sobre todo, por el conflicto. (...) En primer lugar, (relaciones confrontacionales) serían extremadamente costosas incluso si no terminan en conflicto e incomparablemente más costosas si lo hacen. En segundo lugar, las relaciones de confrontación (adversarial) entre las grandes potencias (impedirían...) **que trabajen de consuno para acometer los muchos desafíos globales y regionales que enfrentan**.*

La noción de una hegemonía global estadounidense amenazada no es nueva. En el capítulo sobre China para el trabajo final de un proyecto del Centro Europeo para la Prevención del Conflicto<sup>10</sup>, Rex Li, escribía **hace quince años**:

*El país más preocupado por una China en ascenso es indudablemente Estados Unidos. Algunos académicos sostienen que el sistema internacional pos Guerra Fría es uno de unipolaridad, dominado por los Estados Unidos y que ningún otro país es capaz de desafiar su predominio. (...) En este sentido, la gran ambición de poder de China y la promoción activa de un mundo multipolar se perciben como un desafío directo a los intereses estadounidenses.*

---

Thucydides-trap/.>.

8 ALLISON. pp. xvii. Traducción y destacados nuestros.

9 HAASS, Richard. "A World in Disarray: American Foreign Policy and the crisis of the Old Order". Penguin Press, New York, 2017, p. 215. Traducción y destacados nuestros.

10 HEIJMANS, Annelies, SIMMONDS, Nicola y VAN DE VEEN, Hans, Editores. "Searching for Peace in Asia Pacific: an overview of Conflict Prevention and Peacebuilding activities"; LI, Rex. Capítulo 8.3.2, China and Regional Security- External Perceptions and Responses; Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 2004, p. 186.

La idea central en las aproximaciones académicas reseñadas es que el crecimiento/avance de una nueva gran potencia con aspiraciones globales genera tensión estructural (*structural stress*) entre la potencia dominante (*ruling power*) y aquella emergente (*rising power*), de manera que no solo eventos extraordinarios o inesperados, sino percances o incidentes ordinarios en las relaciones internacionales pueden llegar a gatillar un conflicto mayor<sup>11</sup>. Es lo que Allison, elaborando sobre las circunstancias que llevaron a la conflagración entre las ciudades-Estado griegas del siglo quinto a.C. denomina “la trampa de Tucídides”. Los factores conducentes (*drivers*) en aquella dinámica fueron los intereses, el temor y el honor. “Temor” en este caso denota no solo aquella emoción primaria propiamente tal, sino el conjunto de las percepciones (incluyendo percepciones equivocadas [*misperceptions*], emociones y exageraciones) que juegan un rol tantas veces determinante en las relaciones internacionales. “Honor” abarca, más allá del orgullo nacional, la noción/imagen que un Estado tiene de sí mismo, acompañada de la convicción de merecer reconocimiento y respeto de sus vecinos y la comunidad internacional (*a sense of entitlement*).

La potencia en ascenso incrementa su poder como resultado de su crecimiento económico y otras circunstancias particulares: expansión geográfica, crecimiento demográfico, intensa y exitosa actividad comercial, explosivo desarrollo industrial y tecnológico, victoria militar y reunificación (generalmente una combinación de éstas). Este mayor poder, según Allison, crea dos fenómenos espejo: el **síndrome del poder ascendente** y el -correlativo- **síndrome del poder predominante** (*rising power syndrome* y *ruling power syndrome*)<sup>12</sup>. Si el primero exacerba las ambiciones de la potencia ascendente, el segundo instila inseguridad y aprensiones de declinación en la potencia predominante/incumbente<sup>13</sup> y ambos pueden inducir conductas temerarias, fruto de una mala evaluación de riesgos o una *uncompromising win-or-lose conviction* (jugarse el todo o nada). Más aún, el incremento de poder objetivo de la potencia ascendente genera una dinámica propia en la que sus intenciones e incluso su buena disposición pasan a segundo plano: el mero aumento de poder -o una forma de poder específica- constituye una amenaza intolerable<sup>14</sup>. En nuestro caso, el punto de partida es, precisamente, el veloz

---

11 ALLISON. Op. Cit. pp. 29, 39-40.

12 *Ibid.* pp. 43-44.

13 Al estudiar la rivalidad entre Francia y Prusia en el período inmediatamente anterior a la Guerra de 1870 (uno de los dieciséis casos analizados por su proyecto), Allison cita a un funcionario diplomático francés quien advierte que “La grandeza es relativa, el poder de un país puede verse disminuido por el mero hecho de nuevas fuerzas acumulándose a su alrededor”. Los temores franceses fueron instrumentalizados por Bismarck en su propio detrimento: *Bismarck provides a textbook example of exploitation of the ruling power syndrome: taking advantage of exaggerated fears, insecurities, and dread of changes in their status quo to provoke a reckless response. Modern behavioral scientists have explained this at the basic psychological level, noting that people’s fears of loss (or intimations of “decline”) trump our hopes of gain -driving us to take often unreasonable risks to protect what is ours. Especially in cases of “imperial overstretch” in which a great power’s global interests and obligations [are]... far larger than the country’s power to defend them all simultaneously, states may foolishly double down in their attempt to maintain the status quo*: ALLISON. *Ibid.* p. 50.

14 Es el caso planteado por la política del Imperio Alemán que, a partir de Guillermo II, buscó afirmar su estatus global construyendo una marina de guerra que desafiaba la supremacía naval de Inglaterra. Las capacidades de Alemania constituían por sí mismas una amenaza intolerable para el dominio inglés de los mares y, eventualmente, para la propia supervivencia del Imperio británico. Esta línea de argumentación

ascenso de la República Popular China.

### El incremento del poder chino

El vertiginoso desarrollo económico y tecnológico de China es uno de los parámetros de la realidad internacional contemporánea. Las proyecciones de crecimiento indican que en pocos años China habrá desplazado a los Estados Unidos como primera potencia económica mundial. Las razones y diferentes manifestaciones de dicho crecimiento -abordadas por numerosas publicaciones- han sido analizadas con detalle y perspicacia por Martin Jacques en su provocativo libro “When China rules the World”<sup>15</sup>. Graham Allison, por su parte, se enfoca tanto en la velocidad como en la calidad del fenómeno:

*En 1980, el producto interno bruto (PIB) chino era inferior a US\$ 300 billones; en 2015, llegaba a US\$ 11 trillones -convirtiéndose en la segunda economía del mundo a las tasas de cambio de mercado (market exchange rates). En 1980, el comercio exterior de China ascendió a menos de US\$ 40 billones; en 2015 había crecido cien veces a US\$ 4 trillones. Por cada bienio desde 2008, **el crecimiento del PIB de China ha sido mayor que toda la economía de la India**<sup>16</sup>. Incluso a su menor tasa de crecimiento, en 2015, la economía de China creó una Grecia cada dieciséis semanas y un Israel cada veinticinco semanas<sup>17</sup>.*

---

fue desarrollada en 1907 por Sir Eyre Crowe, el experto más prominente en Alemania del Foreign Office y, posteriormente Subsecretario de Estado Permanente en el célebre Memorándum Crowe (una gema de “*realpolitik*”) elaborado tras una consulta del Rey Eduardo VII. El informe es analizado en profundidad por Henry Kissinger en el epílogo de su libro “On China”. *The key question (Crowe) raised, and which has a huge relevance today, is whether the crisis that led to World War One was caused by Germany’s rise, evoking a kind of organic resistance to the emergence of a new and powerful force, or whether it was caused by specific and hence avoidable German policies. Was the crisis caused by German capabilities or German conduct?* (Para Crowe la amenaza radicaba en las capacidades de Alemania, expresadas en su formidable desarrollo naval, no en sus intenciones) *Crowe concluded that it made no difference what goal Germany avowed. Whichever cause Germany was pursuing “Germany would clearly be wise to build as a powerful a Navy as she can afford”. And once Germany achieved naval supremacy, Crow assessed, this in itself -regardless of Germany intentions- would be an objective threat to Britain and “incompatible with the existence of the British Empire”.* KISSINGER, Henry, “On China”, Penguin Books, Londres, 2011, pp. 518-519. La pertinencia de la rivalidad anglo-germana previa a la Primera Guerra Mundial al análisis de la actual carrera de poder entre China y Estados Unidos es clara. Tanto Alemania, en 1890, como China, a partir del siglo XXI, comenzaron a desarrollar una capacidad naval de primera línea (*blue water Navy*) que complementara su ingente poder militar terrestre. STRATFOR WORLDVIEW: “China’s new need for a maritime focus”, 30 de marzo de 2009 <https://worldview.stratfor.com/article/china-s-new-need-maritime-focus>.

- 15 JACQUES, Martin. “When China rules the world: the end of the Western World and the birth of a new global order”. Penguin Books, New York. Second Edition, 2012. Ver, en particular, su capítulo 11, p. 489. Jacques toma la precaución de explicar que usa la frase “China rules the World” no en un sentido literal sino como una metáfora del escenario en el que China deviene en la potencia que lidera el mundo, disfrutando de hegemonía global a la manera de Estados Unidos, y, anteriormente, Inglaterra; p. 490.
- 16 En una nota a este párrafo, Allison explica que China, de hecho, **está añadiendo el equivalente de una India a su PGB/GDP cada dos años**. ALLISON. Op. Cit. pp. 7 y 289. Este hecho confirma que el crecimiento chino no es exclusivamente función de su realidad demográfica, sino de una vitalidad y determinación sin precedentes en la historia.
- 17 ALLISON. Op. Cit. p. 7.

(...) según la mayoría de los indicadores, China **ya** ha superado a los Estados Unidos. (...) China se ha convertido en la (primera) potencia manufacturera del mundo. (...) también en el mayor consumidor mundial de la mayoría de los productos. (...) Los consumidores chinos compraron veinte millones de automóviles en 2015- tres millones más de los que se vendieron en Estados Unidos. China es también el mercado más grande del mundo para teléfonos celulares y comercio electrónico y ocupa el primer lugar en de usuarios de Internet. Tal vez lo más devastador para la autoestima estadounidense, en 2016 -tal como desde la crisis financiera de 2008- China continuó siendo el motor más potente del crecimiento económico mundial<sup>18</sup>.

Desde la gran recesión del 2008, el 40% de todo el crecimiento económico mundial ha ocurrido en China (y un tercio de todo el crecimiento del 2013)<sup>19</sup>. Entre 2011 y 2013 China produjo y usó más cemento que los Estados Unidos **durante todo el siglo XX** (un edificio de 57 pisos fue construido en 19 días, usando elementos prefabricados)<sup>20</sup>. En la prueba PISA de matemáticas del año 2012, China ocupó el sexto lugar mientras que Estados Unidos el trigésimo sexto. En los denominados *STEM subjects (Science, technology, engineering and mathematics)*, China -al 2017- graduaba anualmente un millón trescientos mil estudiantes, mientras que, en comparación, Estados Unidos graduaba trescientos mil. En 2015 China registró casi el doble de patentes que Estados Unidos y devino en el primer país en generar más de un millón de solicitudes<sup>21</sup>. Allison señala, empero, que el robo de propiedad intelectual -crecientemente usando *cyber-methods*- ha jugado un rol clave en el programa de desarrollo económico chino (*has been another key part of China's Economic development program*). Y aunque sea imposible descartar el impacto de aquellas prácticas, Allison reconoce el creciente poder de China como innovador por derecho propio, por ejemplo, en el ámbito de los supercomputadores y *quantum communications*<sup>22</sup>. Todos estos logros, conjugados en términos de poder llevaron a Lee Kwan Yew, el padre fundador de Singapur a indicar a Allison que “la magnitud del desplazamiento chino del equilibrio mundial es tal, que el mundo debe encontrar un nuevo equilibrio. Ya no es posible pretender (que China) es simplemente otro *big player*. **This is the biggest player in the history of the world**”<sup>23</sup>.

### La dimensión militar del poder

El ingente y sostenido crecimiento económico chino ha proporcionado los recursos para el desarrollo de una capacidad militar concomitante: *Los chinos nunca olvidan la máxima de Mao: el poder crece del cañón de un fusil*. Dicho crecimiento es tanto

---

18 Ibid. p. 9. Traducciones nuestras.

19 Ibid. p. 12.

20 Ibid. p. 13. *When Americans complain about how long it takes to build a building or repair a road, authorities often reply that “Rome was not build in a day”. Someone clearly forgot to tell the Chinese. By 2005, the country was building the square-foot equivalent of today’s Rome every two weeks. (...) Indeed, China built the equivalent of Europe’s entire housing stock in just 15 years.*

21 Ibid. pp. 16-17.

22 Ibid. pp. 17-18.

23 Ibid. p. 6, citando a ALLISON, Graham, BLACKWILL, Robert y WYNE, Ali. “Lee Kwan Yew: the Grand Master’s Insights on China, the United States and the World”, MIT Press, Cambridge, Mass., 2013, p. 42.

cuantitativo, como cualitativo, pero también innovador. Su economía le ha permitido a China asumir un plano de competencia militar con otras grandes potencias y en particular con los Estados Unidos. Así como *Facebook* y *Uber* han usado el concepto de innovación disruptiva para desplazar a compañías predominantes, las fuerzas armadas chinas están **desarrollando nuevas tecnologías capaces de confrontar los buques, aviones y satélites que Estados Unidos ha desarrollado por décadas y a una fracción del costo.** (...) Dichas tecnologías permiten implementar respuestas asimétricas, como disparar andanadas de misiles desde el territorio continental chino para saturar las defensas de los portaaviones y destruirlos o inutilizarlos, o bien armas antisatélite que **por un millón de dólares pueden destruir un satélite estadounidense que cuesta billones**<sup>24</sup>. Estados Unidos sigue confiando en sistemas de armas que han cimentado su superioridad militar, como cazas furtivos (*stealth*), portaviones o submarinos nucleares. Pero mantener dichos sistemas irroga costos enormes, y su supervivencia no está asegurada frente a nuevas tecnologías militares, de costo sensiblemente inferior<sup>25</sup>.

No solo la competencia por la (super) hegemonía sino también la amenaza que el desarrollo militar de China genera para los Estados Unidos informan la actual visión estratégica de Washington y sus aliados, como lo evidencia el Informe sobre la Estrategia en el Indo-Pacífico del Departamento de Defensa, de junio de 2019, que se expresa en términos muy directos:

*La competencia estratégica, marcada por una confrontación geopolítica entre visiones libertarias y represivas del orden mundial, (es el desafío) principal para la seguridad de Estados Unidos. En particular, la República Popular China, bajo la dirección del Partido Comunista, busca reordenar la región en su beneficio mediante la modernización militar, (...) influencia y **prácticas económicas depredadoras para coaccionar a otros países**<sup>26</sup>. A la par que prosigue su ascenso económico y militar, China busca la **hegemonía regional del Indo-Pacífico a corto plazo y, en última instancia, una preeminencia global a largo plazo**<sup>27</sup>.*

Por su parte, en el informe anual del Departamento de Defensa al Congreso sobre

---

24 ALLISON. 2017, p. 19. Traducción y destacados nuestros.

25 BROSE, Christian. "The New Revolution in Military Affairs", FOREIGN AFFAIRS, mayo/junio de 2019, pp. 122-134. *It's time to think differently, and U.S. defense planners should start by adopting more realistic assumptions. They should assume that U.S. forces will fight in highly contested environments against technologically advanced opponents, that they will be unlikely to avoid detection in any domain, and that they will lose large numbers of military systems in combat. Washington must also banish the idea that the goal of military modernization is simply to replace the military platforms it has relied on for decades, such as fighter jets and aircraft carriers, with better versions of the same things. It must focus instead on how to buy systems that can be combined into networks or kill chains to achieve particular military outcomes, such as air superiority or control of the seas. Finally, the old belie. that software merely supports hardware must be inverted: future militaries will be distinguished by the quality of their software, especially their artificial intelligence.*

26 THE DEPARTMENT OF DEFENSE. Indo-Pacific Strategy, 1° de junio, 2019, Message from the Secretary of Defense.  
[https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD\\_INDO\\_PACIFIC\\_STRATEGY\\_REPORT\\_JUNE\\_2019.PDF](https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF)

27 *Ibíd.* pp. 8. Destacados nuestros.

los desarrollos militares y de seguridad concernientes a China, año 2019, se lee:

*China aspira a completar su modernización militar el 2035 y convertir al (PLA) en una fuerza militar de “categoría mundial” para el 2049 combinando modernización con cambios estructurales y de gestión (command). En los últimos diez años China ha incrementado su capacidad para acometer diversos objetivos de seguridad regional, más allá de su énfasis tradicional en las capacidades militares para enfrentar contingencias asociadas a Taiwán. La modernización incluye mejorar su capacidad para ejecutar misiones de exclusión e interdicción (anti-access/area denial, A2/AD) contra intervenciones de terceros, así como para la **disuasión nuclear y proyección de fuerza** (power-projection operations). El PLA continúa desarrollando sus capacidades para operar en el espacio, contrarrestar las operaciones de terceros en el espacio (counterspace), para la guerra electrónica y operaciones ciber-espaciales. El PLA mejora sus capacidades de comando y control (C2) para operaciones conjuntas complejas, incluyendo apoyo logístico conjunto y un sistema de vigilancia, reconocimiento y alerta en tiempo real que refuerce su potencia de combate (...)”<sup>28</sup>.*

El Libro Blanco de la Defensa del Japón, recién publicado, se expresa en términos similares<sup>29</sup>.

Las capacidades denominadas **A2/AD** (*anti-access / area denial*) buscan justamente limitar la eficacia operativa de fuerzas navales enemigas en aguas cercanas al territorio continental chino. El espacio marítimo próximo que Beijing desearía negar (o proteger, desde su punto de vista) se extendería desde su borde costero hasta la Segunda Cadena

---

28 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. Annual Report to Congress. Military and Security Developments involving the People’s Republic of China 2019. p. 3. [https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf) Traducción y destacado nuestro.

29 MINISTRY OF DEFENSE OF JAPAN. Defense of Japan (White Paper) 2019, p. 58. [https://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2019.html](https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2019.html) *For more than 30 years, China has sustained high-level growth of its defense budget without transparency, engaging in broad, rapid improvement of its military power in qualitative and quantitative terms with focus on nuclear, missile, naval and air forces. In doing so, it has attached importance to strengthening its operational capabilities in order to steadily acquire information superiority as a means of both enhancing operational capabilities throughout the Chinese military and **gaining asymmetrical capabilities to effectively impede enemies with overall military superiority from exerting their strength. Specifically, China has been increasingly emphasizing endeavours to achieve dominance in new domains. It has been rapidly expanding its capabilities in the cyber domain, enabling it to disrupt enemy communications networks, and in the field of electromagnetic spectrum, which offers the potential to render enemy radar and other equipment ineffective, thereby hampering their ability to exercise their military might.** In addition, it continues to build capacity in the space field, which will make it possible to **restrict enemies’ use of space.** Bolstering these capabilities will reinforce China’s “Anti-Access/Area-Denial (A2/AD)” capabilities and lead to the establishment of operational capabilities further afield. (...) Additionally, while implementing a policy of civil military fusion across the board, **with the aim of promoting two-way links between military and civilian resources in technology development and various other fields,** China is striving to develop and acquire cutting-edge technologies that can be used for military purposes. (Destacados nuestros. La fusión civil-militar es un esfuerzo tendiente a generar sinergias entre los desarrollos tecnológicos obtenidos por empresas no-estatales y los requerimientos de la modernización militar china).*

de Islas<sup>30</sup>. Estas capacidades negarían a Estados Unidos la ventaja estratégica que -hasta ahora- le brindan sus portaaviones, el principal instrumento de proyección global de poder que despliega (comparables en este sentido a los *dreadnoughts* y *super-dreadnoughts* que definieron el poder naval hasta 1941). En un análisis de la publicación electrónica “Geopolitical Futures” sobre las motivaciones de Beijing para diseñar y construir portaviones se señala la vulnerabilidad que afectaría -hoy en día- a este “buque capital” debido a la proliferación global de misiles antibuque de alta precisión y submarinos convencionales furtivos (*stealth*)<sup>31</sup>.

China está efectivamente complementando sus capacidades A2/AD con sistemas de arma de naturaleza ofensiva y apuntadas a la proyección global. Los dos portaviones de la Armada del Ejército Popular de Liberación<sup>32</sup> deben entenderse como un ejercicio de adquisición de capacidades de diseño, construcción, mantenimiento y operacionalización de un sistema de la más alta complejidad tecnológica. El tercer portaviones chino -ya en construcción- tendrá mayor desplazamiento, embarcará más cazabombarderos y helicópteros y operará catapultas para el lanzamiento de los aparatos, así como aviones de alerta temprana<sup>33</sup>. El cuarto portaviones chino podría tener propulsión nuclear, con una mayor autonomía de navegación y velocidad. Lo que llama poderosamente la atención de analistas de Seguridad Internacional, es el intenso ritmo con el que China desarrolla y

30 En las audiencias de confirmación del nuevo Secretario, Mark Esper, éste manifestó al Senado: *China has made significant technological advancements in weapons systems designed to defeat, or drastically reduce the effectiveness of U.S. forces, including in the range and accuracy of its missile forces. China has invested in a substantial buildup of land attack cruise missiles and short, medium, and intermediate-range ballistic missiles, seeking to hold targets at risk as far as the second island chain. DoD will continue to develop new concepts, build a distributed and resilient force posture, and field new capabilities to counter these threats. In confronting a peer adversary, we should not expect that any one set of investments or shifts will address the threat completely; rather, DoD must continue to adapt as the threat evolves.* SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE. Advanced Policy Questions for Dr. Mark T. Esper, Nominee to be appointed Secretary of Defense.

[https://www.armed-services.senate.gov/download/esper\\_apqs\\_07-16-19](https://www.armed-services.senate.gov/download/esper_apqs_07-16-19)

31 GEOPOLITICAL FUTURES. GPF TEAM. “Making waves. China pushes ahead with its Aircraft Carriers Program”, 24 de mayo de 2018: <https://geopoliticalfutures.com/making-waves-china-pushes-ahead-aircraft-carrier-program/>: (...) *the overwhelming focus of China’s naval modernization has been on building up sea denial capabilities as part of its broader anti-access/area denial (A2/AD) strategy. The goal, put simply, is to build a “fortress fleet” that, when combined with onshore missiles, air power, sea mines and swarms of deputized civilian vessels, would raise the costs of attacking China enough to give the U.S. and its allies serious pause before doing so. Carriers, in particular, would be relatively easy pickings in China’s littoral waters. This has been a looming concern as far back as the early 1980s, when a top U.S. admiral told Congress that U.S. carriers would last just a day or two in a full-blown war with the Soviets. U.S. carriers have also routinely proved lacking during more recent war games and exercises, including those simulating an asymmetric attack on the U.S. fleet in a congested area like the Persian Gulf or South China Sea. In 2015, the French navy gracefully allowed the U.S. to save face by retracting a report that one of its subs had “sunk” the USS Theodore Roosevelt and most of its accompanying surface fleet during a war game. And their vulnerabilities will only increase as new space-based electronic warfare systems, longer-range and more precise missiles, unmanned systems and so forth come into play.* (Destacados nuestros).

32 La denominación “Ejército Popular de Liberación” (People’s Liberation Army, en inglés) es simbólica y alude al conjunto de las fuerzas armadas china.

33 THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*, 2019, Routledge, Londres, 2019. p. 236.

construye unidades navales: *la cantidad de unidades navales botadas por China en (el trienio 2015-2017) es mayor que el total de la flota de cualquier país en Europa, con excepción de Francia*<sup>34</sup>.

El *Military Balance*, reconocida publicación del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), señala en su edición 2019 que *China está haciendo estas movidas (moves) durante un período que Beijing denomina “una oportunidad estratégica”*.

*Ha decidido que ahora es la oportunidad para asumir cualquier riesgo asociado a (la modernización acelerada de sus fuerzas armadas) porque el peligro de un conflicto grave (major) con una gran potencia es relativamente bajo. Como resultado, Beijing espera que cuando esta (ventana) de oportunidad estratégica se cierre, sus fuerzas serán capaces de equiparar y aún superar (match or even outmatch) aquellas de sus competidores*<sup>35</sup>.

Por cierto, Washington continúa siendo la mayor potencia militar del planeta, capacidad asentada sobre un gasto militar sin parangón que no cesa de ser incrementado. En 2018 el gasto militar de los Estados Unidos ascendió a US\$ 633,6 billones. El de China fue de “solo” US\$ 239,2 billones<sup>36</sup>. Y si bien el gasto estadounidense excede la suma del de sus ocho competidores siguientes -China, India, Arabia Saudita, Rusia, Francia, Reino Unido, Alemania y Japón- el de China casi dobla aquel de la India, Japón y Corea del Sur combinados. Como hemos visto, sin embargo, las meras cifras no definen la capacidad militar efectiva: los recursos financieros chinos “compran” más sistemas de armas, más modernos y permiten desplegar más efectivos.

### La dimensión nuclear

A partir de Hiroshima y Nagasaki la gran potencia que aspire al nivel de hegemonía tiene que desarrollar capacidad de disuasión nuclear. Para ejercer ésta no basta simplemente adquirir cabezas nucleares, sino también vectores (*means of delivery*, por lo general misiles balísticos y de crucero) que puedan alcanzar el territorio de sus

---

34 GPF TEAM. GEOPOLITICAL FUTURES, 24 mayo de 2018, “Making waves: China pushes ahead with its Aircraft Carriers Program”, <https://geopoliticalfutures.com/making-waves-china-pushes-ahead-aircraft-carrier-program/>: *Over that period, (el trienio 2015-2017) China has gone from no corvettes to 37. In 2016 alone, it commissioned 23 new surface ships (compared to just six by the U.S.), including a Type 052D guided-missile destroyer and three Type 054A guided-missile frigates –both considered world-class warships. According to the Pentagon, by 2020, China’s force will likely grow to between 69 and 78 submarines, compared to just 31 (most of them outdated or purchased from abroad) a decade ago. Altogether, the People’s Liberation Army Navy now boasts more than 300 surface combatants, submarines, amphibious ships and missile-armed patrol craft – by far the largest navy in Asia, according to the U.S. Office of Naval Intelligence. (The U.S. Navy is expected to reach 326 ships in the next five years.)* Este artículo es singularmente interesante. Destacados nuestros.

35 THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*, 2019, Routledge, Londres, 2019. Editor’s Introduction, p. 5. Traducción nuestra.

36 CSIS, CHINA POWER. What does China really spend on its military? <https://chinapower.csis.org/military-spending/> Estas son cifras del SIPRI, expresadas en dólares de 2017. Según la estimación del mismo SIPRI, el gasto militar real de China en 2018 llegó a los US\$ 250 billones, guarismo que contrasta con la cifra oficial china (US\$ 170 billones). El IISS de Londres estimó el gasto militar chino en US\$ 209 para 2017.

adversarios nucleares y, en particular, sus armas atómicas y sus centros vitales. Más aún, su arsenal nuclear y sus vectores deben estar desplegados en cantidad y condiciones que le permitan responder devastadoramente ante un primer ataque. Es lo que se denomina la *second strike capability*<sup>37</sup>. Los adversarios deben estar **conscientes** de que disponen esta capacidad, o de lo contrario pueden concebir un *first strike* aniquilador. La disuasión nuclear está construida entonces sobre la destrucción mutua asegurada (*mutually assured destruction*, o *MAD*, en inglés). Un análisis serio y no excesivamente técnico sobre el orden de batalla nuclear chino ha sido publicado por la Asociación de Científicos Nucleares de los Estados Unidos<sup>38</sup>; de acuerdo con su estimación, China dispondría en la actualidad de unas 290 cabezas nucleares, susceptibles de ser lanzadas por entre 180 y 190 misiles balísticos terrestres y 48 misiles balísticos submarinos, aparte de bombarderos. Los autores destacan la política oficial china, que **excluye expresamente** el primer uso de armas nucleares, su uso contra Estados no-nucleares y en Zonas Libres de Armas Nucleares (como aquella definida por el Tratado de Tlatelolco), posición que aparece reiterada en el nuevo *white paper* oficial “China’s National Defense in the New Era”<sup>39</sup>. El párrafo pertinente establece, no obstante, la función disuasiva del arsenal nuclear chino, conclusión confirmada por el despliegue ostensible de misiles como el DF-41 y el hipersónico DF-17 durante la parada militar conmemorativa de los setenta años de la RPC, el 1° de octubre de 2019. El DF-41 es el misil balístico intercontinental de mayor alcance en el mundo (hasta 11.500 km) que le permite alcanzar holgadamente el territorio continental estadounidense<sup>40</sup>.

Graham Allison estima que China ya ha *desarrollado un arsenal nuclear tan robusto (como para) generar una versión, para el siglo veintiuno, de la MAD (capacidad de destrucción mutua asegurada) con los Estados Unidos*<sup>41</sup>. En su opinión, esta realidad hace

37 La *second strike capability* es el ingrediente central de la disuasión nuclear. Supone -en la lógica de la *mutually assured Destruction (MAD)*- que cada contendiente disponga de suficiente capacidad nuclear estratégica para lanzar un contragolpe retaliatorio tras sufrir un *first strike*. La convicción de los contendientes de que cada uno de ellos posee dicha capacidad retaliatoria y que ciertamente la usará en caso de ser atacado por sorpresa mantiene la estabilidad estratégica. Por el contrario, todo desarrollo que disminuya la *second strike capability*, como por ejemplo las defensas antimisiles o tecnologías capaces de interferir con los sistemas de lanzamiento de misiles, atenta en principio contra la estabilidad estratégica e incrementa el riesgo de una conflagración nuclear.

38 KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. “Chinese nuclear forces, 2019”. En: BULLETIN OF THE ATOMIC SCIENTISTS, 2019, VOL. 75, N° 4, 171–178. Routledge, Taylor and Francis Group, 2019.

<https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1628511>

39 THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. China’s National Defense in the New Era, July 2019, ISBN 978-7-119-11925-0, [http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c\\_138253389.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm) : *China is always committed to a nuclear policy of no first use of nuclear weapons at any time and under any circumstances, and not using or threatening to use nuclear weapons against non-nuclear-weapon states or nuclear-weapon-free zones unconditionally. China advocates the ultimate complete prohibition and thorough destruction of nuclear weapons. China does not engage in any nuclear arms race with any other country and keeps its nuclear capabilities at the minimum level required for national security. China pursues a nuclear strategy of self-defense, the goal of which is to maintain national strategic security by deterring other countries from using or threatening to use nuclear weapons against China.* (Destacados nuestros)

40 DEFENSE TV. “China Displays DF-17 New Hypersonic Missile - DF-41 World’s Longest-Range Military Missile”

<https://www.youtube.com/watch?v=ZhlQtICNqIE>

41 ALLISON. 2017. Op.Cit. p. 208.

imperativo que Beijing y Washington internalicen que una confrontación nuclear debe ser descartada:

*La lección básica de la competencia americano-soviética para la estrategia de Estados Unidos hacia China es tan innegable como incómoda: una vez que dos Estados adquieren arsenales nucleares invulnerables, una guerra nuclear (hot war) deja de ser una opción justificable. Ambos países deben incorporar este dato brutal (brute fact) a sus políticas exteriores. (...) En consecuencia, ambos deben negociar acomodados (compromise) que en otras circunstancias hallarían intolerables y abstenerse -como también sus aliados- de acciones que arriesguen un escalamiento a guerra abierta (all-out war)<sup>42</sup>.*

Lamentablemente, y como lo demuestra la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la competencia estratégica que está teniendo lugar en el Indo Pacífico genera dinámicas que también pueden extenderse al ámbito nuclear. Así, las capacidades A2/AD desarrolladas por China pueden estimular una carrera nuclear en el ámbito de las armas nucleares tácticas, esto es, aquellas de “baja” capacidad destructiva, diseñadas como una suerte de “super-artillería” para empleo en un campo de batalla inicialmente convencional. Una propuesta singularmente peligrosa es aquella formulada recientemente por Elbridge Colby, Ex Subsecretario Asistente de Defensa de Estados Unidos en la revista *Foreign Affairs*<sup>43</sup>. En efecto, una vez usadas, las armas nucleares pueden conducir a un escalamiento de consecuencias imprevisibles: la representación audiovisual de una hipótesis de escalamiento a partir del primer uso de una cabeza nuclear táctica ha sido presentada dramáticamente en *You Tube* por un equipo de la Universidad de Princeton: <https://www.youtube.com/watch?v=2jy3JU-ORpo>.

### La Franja y la Ruta

La capacidad china para concebir y lanzar estrategias de alcance global queda demostrada por la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative BRI*), anunciada en 2013. Basada en la cooperación -y masivas inversiones- para el desarrollo de infraestructura y vías de comunicación que conecten a toda Eurasia y enseguida al mundo, su potencial para proyectar poder (tanto *soft-power* como *smart-power*) es indudable. La

---

42 *Ibíd.* Traducción nuestra.

43 COLBY, Elbridge. “If you want peace, prepare for nuclear war: a strategy for the new great-power rivalry”. *FOREIGN AFFAIRS*, Volume 97, Number 6, November/December 2018, p. 31 *The Pentagon’s 2018 Nuclear Posture Review recognized this gap. It committed to modernizing its air-delivered tactical bombs and developing low-yield nuclear warheads for submarine-launched ballistic missiles. But the United States should go further and specifically develop or adapt a modest number of nuclear weapons and delivery systems that could damage key Russian or Chinese conventional targets, especially those needed for an invasion of the Baltics or Taiwan: entrenched ground forces, manoeuvre troops, naval flotillas, and invasion fleets. The new weapons would need lower yields than most of those in the current arsenal, which have been optimized to destroy hardened silos sheltering enemy missiles, not to stop conventional forces. These weapons would not replace U.S. conventional forces. They would, however, help offset any advantages that Russia and China derive from their own nuclear arsenals. Risking a confrontation with a similarly well-equipped United States would mean courting defeat or near-suicidal escalation.* <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-15/if-you-want-peace-prepare-nuclear-war> (Destacado nuestro).

vocación multilateral de la BRI aparece confirmada por sus dos Cumbres, realizadas en 2017 y 2019; esta última contó con la participación de 150 Estados y 90 organizaciones internacionales, incluyendo 37 jefes de Gobierno, entre ellos, el presidente Sebastián Piñera. También Christine Lagarde, directora del FMI y, significativamente, el Secretario General de Naciones Unidas, quien fue especialmente elogioso de China como *pilar de la cooperación internacional y el multilateralismo*. Antonio Guterres subrayó también el apoyo de Beijing a la agenda internacional para el cambio climático y para promover energías renovables; todo lo cual -concluyó- contribuye a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, el gran mapa de ruta de la Organización hasta el 2030<sup>44</sup>. La Cumbre de 2019 ha marcado un punto de inflexión en el desarrollo de la Iniciativa (al punto que observadores hablan del lanzamiento de la “versión 2.0” de la BRI). La *Belt and Road Initiative* ha sido objeto de sospechas y críticas: Washington ha denunciado que la operación de la Iniciativa genera una “trampa de la deuda” a través de préstamos *predatorios*, como lo demostraría el caso del puerto de Hambantota, en Sri Lanka, que terminó siendo entregado en concesión por 99 años a los acreedores chinos del gobierno local, que no pudo pagar los préstamos que financiaron su desarrollo<sup>45</sup>. En cambio, durante la Cumbre de abril de 2019, el Primer Ministro de Malasia, Mahathir Mohamad -quien había vertido ácidas críticas calificando a la BRI como *una nueva versión de colonialismo*- retiró sus palabras, manifestando apoyo completo (*fully supportive*) a la Iniciativa. (Cabe observar eso sí que el *East Coast Rail Link*, proyecto que había ocasionado la molestia de Mohamad, fue renegociado en términos satisfactorios para Malasia).

La iniciativa también ha sido criticada por su ineficiencia e instrumentalización por gobiernos locales y empresas públicas y privadas en China, que habrían aprovechado la cobertura formal de Beijing para avanzar agendas propias, con resultados insatisfactorios (proyectos ferroviarios descarrilados en Malasia, Indonesia y Tailandia) y, además, corrupción y daño medioambiental<sup>46</sup>. Esta dimensión es abordada por la Profesora Yuen Yuen Ang, de la Universidad de Michigan y experta en la BRI<sup>47</sup>. Ang señala que *BRI may be the most talked about and least defined buzzword of this decade*, apuntando a la necesidad de definirla mejor y reformularla: a) estableciendo prioridades y acotando sus objetivos; b) aclarando su ámbito (*scope*) e imponiendo estándares de calidad, transparencia y rendición de cuentas (lo que pasa por identificar los proyectos que realmente pertenecen a la BRI); y, c) mejorando la calidad de los proyectos usando *pilotos*.

La BRI también tiene una faceta de seguridad, en la medida que los grandes

44 LE THU, Huong. “Belt and Road forums are ‘lovely when friends get together’”. En: THE STRATEGIST, 3 de mayo de 2019 <https://www.aspistrategist.org.au/belt-and-road-forums-are-lovely-when-friends-get-together/>

45 CARMINATI, Daniele. “China’s Belt and Road Initiative: debt trap or soft power Catalyst?”. En: E-INTERNATIONAL RELATIONS, 1° de septiembre de 2019, <https://www.e-ir.info/2019/09/01/chinas-belt-and-road-initiative-debt-trap-or-soft-power-catalyst/>

46 LOSOS, Elizabeth, PFAFF, Alexander y OLANDER, Lydia. “The deforestation risks of China’s Belt and Road Initiative”. En: BROOKINGS, Future Development, 28 de enero de 2019. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/01/28/the-deforestation-risks-of-chinas-belt-and-road-initiative/>

47 ANG, Yuen Yuen. “Demystifying Belt and Road: the struggle to define China’s ‘Project of the Century’”. En: FOREIGN AFFAIRS, 22 de mayo de 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>

proyectos desarrollados con capitales y personal chinos deberían ser protegidos. Es la justificación (y la preocupación consiguiente para Washington) detrás de la primera base naval china en Djibouti, en el Cuerno de África. Pero tales preocupaciones no embargan a todos los aliados de Estados Unidos, como lo demostrara la firma del Memorándum de Entendimiento mediante el cual Italia formalizó su incorporación a la Iniciativa durante una visita del presidente Xi a Roma, en marzo del 2019. Italia devino así en el decimoséptimo Estado europeo en vincularse a la BRI. Washington expresó su desagrado. Jacob Shapiro, geopolítico estadounidense, hace un análisis crítico de la reacción de Estados Unidos ante la decisión de aliados como Italia o Polonia<sup>48</sup>.

*Cuando Estados Unidos presiona con dureza (a sus aliados/amigos) en temas como la BRI y 5G, se pone directamente a merced de China porque **asume el comportamiento de un imperio**. (...) Lo único que realmente podría empujar a países como Italia o Polonia a los brazos abiertos de China es que Estados Unidos **viole las reglas de su propio sistema y, al hacerlo, perjudique los intereses nacionales de quienes son miembros en él**. Estados Unidos está insistiendo en que otros países prohíban la tecnología de Huawei o no adhieran a BRI **sin ofrecer alternativas mejores o al menos compatibles**. Cuando lo mejor que Washington puede hacer en estas situaciones es amenazar con aranceles u otras (sanciones) económicas, ello está mostrando el fariseísmo (self-righteousness) esclerótico que suele aparecer cuando las superpotencias o bien dan por sentado su poder o no cuidan sus ventajas relativas. Estados Unidos, efectivamente bajo la Administración Trump ha sobrepasado u orillado las normas del orden mundial que Washington construyera al término de la Segunda Guerra Mundial.*

El Ministro de Relaciones Exteriores y miembro del Consejo de Estado Federal de la Confederación Suiza, Ignazio Cassis, definió la BRI en una entrevista a *El Mercurio* como

*(...) un proyecto geoestratégico de China (que crea) riesgos y oportunidades para todos los otros países. China es una superpotencia. Pronto quizá la primera potencia económica en el mundo. **Como un estado pequeño (Suiza) no se puede dar el lujo de no estar ahí**. Pero también uno debe ser crítico porque (China) no es una democracia. Debemos poner atención en que se van a respetar en este proyecto estándares de Derechos Humanos, condiciones laborales y medioambientales. Si son respetadas, entonces el proyecto es una oportunidad para la humanidad. Pero no se debe volver un instrumento de dominación. Por eso es una situación difícil pero **Suiza considera importante estar ahí con una actitud crítica**. Y no estar afuera como observador y enojarse de que algo no anda como (uno) quisiera<sup>49</sup>.*

Esta opinión define con singular lucidez los dilemas que enfrentan potencias intermedias como Suiza y Chile. La política de la Confederación Helvética nos parece altamente sensata.

---

48 SHAPIRO, Jacob. "Italy signs up for the Belt and Road Initiative". En: GEOPOLITICAL FUTURES, 18 de marzo de 2019. <https://geopoliticalfutures.com/italy-signs-belt-road-initiative/> Traducción y destacados nuestros

49 MILLÁN, Alberto. "Entrevista a Ignazio Cassis, Ministro de Exteriores y miembro del Consejo Federal de Suiza". En: *EL MERCURIO*, Cuerpo A, p. 8, Edición del 27 de abril de 2019.

## ¿Qué dice China?

La noción de una contienda por supremacía es reconocida tangencialmente por China, aunque niega terminantemente una disposición hegemónica. El documento oficial “China and the World in the New Era”, publicado con motivo del 70° aniversario de la República Popular justamente para responder *a las preguntas del mundo sobre China*, señala:

*Es cierto que en el pasado países que incrementaron su poder persiguieron la hegemonía, pero ello no constituye una ley de la historia. Si se juzga a China a partir de la experiencia de ciertas potencias occidentales y se aplica esa lógica a China, la conclusión será tan absurda como distorsionada. La afirmación china de querer un desarrollo pacífico no es retórica diplomática, ni mera conveniencia o ambigüedad estratégica. Antes bien, representa la confianza de China tanto en doctrina (thought) como en la práctica, reflejando una opción estratégica inquebrantable y un compromiso solemne. China jamás procurará la hegemonía o la expansión, ni tampoco tratará de construir esferas de influencia **no importa como la situación internacional evolucione** (no matter how international situation changes)<sup>50</sup>.*

China ha sostenido invariablemente esta línea de argumentación, expuesta personalmente a Henry Kissinger por el premier Zhou Enlai en la primera visita del Consejero de Seguridad Nacional a Beijing, en preparación de la histórica gira del presidente Richard Nixon: China, aunque aumentara su poder, seguiría una aproximación propia a las relaciones internacionales que descartaría los patrones clásicos de una política de hegemonía<sup>51</sup>.

La idea de fondo es que los patrones históricos occidentales no deben aplicarse a China (de hecho, se rechaza que la búsqueda de la hegemonía constituya una “ley” histórica). El argumento fue repetido por el Embajador de China en Chile, Xu Bu, en un cuerpo especial publicado por “El Mercurio” en su edición del 27 de septiembre de 2019: *China seguirá invariablemente el camino del desarrollo pacífico y nunca buscará la hegemonía*.

El *White Paper* sobre Defensa Nacional es, sin embargo, más directo en su identificación de Estados Unidos como la fuente de la competencia y la inestabilidad estratégica global y regional:

*La competencia estratégica internacional está en alza. Estados Unidos ha ajustado sus estrategias nacionales de seguridad y defensa, adoptando políticas unilaterales. **Ha provocado e intensificado la competencia entre grandes potencias** (It has provoked and intensified competition among major countries) ha aumentado significativamente su gasto militar y desarrollado nuevas*

---

50 THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. “China and the World in the New Era”, 2019, 5. China will never seek hegemony, p. 28. Traducción y destacados nuestros. <https://www.chinadailyhk.com/articles/187/125/62/1569558431751.html>

51 KISSINGER, Henry. Op. Cit. p. 247.

*capacidades nucleares, en el espacio exterior, en la dimensión cibernética y en defensa antimisiles, ha **minado la estabilidad estratégica global** (undermined global strategic stability).*

(...)

*A medida que el centro económico y estratégico del mundo continúa desplazándose al Asia-Pacífico, la región se ha convertido en escenario de la competencia entre grandes potencias, lo que ha generado incertidumbres para la seguridad regional. Estados Unidos está fortaleciendo sus alianzas militares y está reforzando su intervención y despliegue militar, **agregando complejidad a la seguridad regional** (adding complexity to regional security)<sup>52</sup>.*

Durante la decimoctava Cumbre de Seguridad en el Asia (el *IISS Shangri-La Dialogue*), celebrada en Singapur en junio de 2019, el ministro de Defensa de China, general Wei Fenghe, expresó por su parte:

*Desde la fundación de la RPC China nunca ha provocado una guerra o un conflicto, no ha invadido otro país o arrebatado una pulgada de territorio de otros. En el futuro, sin importar cuan poderosa y fuerte llegue a ser, China nunca amenazará a nadie, buscará hegemonía o creará esferas de influencia. La Historia ha probado y continuará probando que China **no seguirá el trayecto agotado de grandes potencias buscando hegemonía cuando incrementaron su poder** (China will not follow the beaten path of big powers seeking hegemony when it grows strong). **La hegemonía no se acomoda a los valores y a los intereses nacionales de China**<sup>53</sup>.*

Pese a las afirmaciones del ministro, China lanzó operaciones militares contra Estados Unidos, en 1950, Guerra de Corea, en 1962, contra la India; en 1969, contra la Unión Soviética; y en 1979, contra Vietnam. Es obvio que Beijing no se considera la parte *provocadora* de estos conflictos armados, que sin embargo habría desatado en aplicación del concepto de **disuasión ofensiva**<sup>54</sup>. La ofensiva china contra las fuerzas estadounidenses que amenazaban destruir al régimen de Corea del Norte es muy elocuente, en tanto se produjo a un año de la creación de la República Popular y cuando China aún no superaba la devastación de la guerra civil. La ofensiva fue tan exitosa que el Comandante Supremo aliado, general Douglas MacArthur -alarmado por la posibilidad de una derrota vergonzosa- abogó por el lanzamiento de bombas nucleares sobre China. Truman, en cambio, destituyó a MacArthur. Pero que la opción nuclear haya llegado a ser discutida en Washington revela

---

52 THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. China's National Defense in the New Era, July 2019, ISBN 978-7-119-11925-0, [http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c\\_138253389.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm): pp. 3 y 4 Traducción y destacados nuestros.

53 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). 18<sup>th</sup> Asia Security Summit. The IISS Shangri-La Dialogue. Fourth Plenary Session, Sunday 2 June 2019. General Wei Fenghe, State Councillor and Minister of National Defence, China. <https://www.iiss.org/-/media/files/shangri-la-dialogue/2019/speeches/general-wei-fenghes-speech-plenary-4--final.ashx> Traducción y destacados nuestros.

54 KISSINGER, Henry. Op. Cit. p. 217.

el riesgo gigantesco que Mao decidió correr<sup>55</sup>.

Con todo, el mismo general Wei aseguró en Singapur que *China adopta una estrategia militar de defensa activa. La estrategia militar China adhiere a los principios de defensa, defensa propia y respuesta post-ataque (post-strike response). La misma enfatiza que “nosotros no atacaremos a menos que seamos atacados, pero **con toda seguridad contraatacaremos si nos atacan**”*. (destacado y traducción nuestros).

Según un análisis, la afirmación -insistente- que China no buscará hegemonía es sincera en el sentido que Beijing efectivamente no busca sustituir a Estados Unidos de la cabeza del sistema internacional. Tampoco tiene interés en establecer una red de alianzas (como la OTAN), mantener una presencia militar global, desplegar tropas a miles de kilómetros de sus fronteras, liderar instituciones internacionales que puedan constreñir su propia acción, o promover su sistema de gobierno en el exterior. Pero lo que China sí quiere es un dominio completo en el Indo-Pacífico, removiéndolo a Estados Unidos para convertirse en el hegemón político, económico y militar de la región. A nivel global, aunque no tendría inconveniente en dejar a Estados Unidos en el timón (*in the driver's seat*) quiere tener poder suficiente como para contrarrestar a Washington cuando lo requiera. En otras palabras, China está tratando de *desplazar* antes que *reemplazar* a Estados Unidos<sup>56</sup>.

### Dragon slayers vs., Panda Huggers

Aunque no prevalezca una visión compartida en la *intelligentsia* estadounidense respecto de la gravedad o alcance del desafío generado por el vertiginoso ascenso de China, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca parece haber consolidado la supremacía de los *dragon slayers*, mote que en Washington designa hoy a quienes -como el asesor para comercio internacional del presidente Trump, Peter Navarro- favorecen una contención resuelta del avance de Beijing<sup>57</sup>. Por cierto, los *dragon slayers* no están solo en el Partido Republicano. De hecho, se observa un creciente consenso bipartidista para que Estados Unidos despliegue todos los recursos a su alcance para sostener su primacía en el Indo-Pacífico<sup>58</sup>. La guerra comercial desatada por la Administración Trump **es uno de aquellos**

---

55 WEINTRAUB, Stanley. “MacArthur’s War: Korea and the undoing of an American Hero”, The Free Press, New York, 2000, p. 263.

56 MASTRO, Oriana Skylar. “The Stealth Superpower: how China hid its global ambitions”. *En: FOREIGN AFFAIRS*, Volume 98° Number 1, enero/febrero 2019 <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/china-plan-rule-asia>. *Until now China has succeeded in growing without provoking. Yet there is a limit to how powerful a country can get without directly challenging the incumbent power, and China is now reaching that point. Under Xi China has begun confronting American power head-on. Given the country’s internal challenges Chinese rise could still stall. But history has shown that in the vast majority of cases in which a country was able to sustain its rise, the rising power ended up overtaking the dominant power whether peacefully or through war.* Subrayado nuestro.

57 LOWSEN, Ben. “The four types of China engager: Which are you?”. *THE DIPLOMAT*, 28 de enero de 2017. <https://thediplomat.com/2017/01/the-four-types-of-china-engager-which-are-you/>. Los “Panda-huggers” son aquellos vistos como excesivamente blandos frente a Beijing.

58 HASS, Ryan y RAPP-HOOPER, Mira. “Responsible Competition and the future of U.S.-China relations: seven critical questions for strategy”. *En: BROOKINGS INSTITUTION blog Order from Chaos*, 11 de febrero de 2019. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/06/responsible-competition-and-the->

**recursos**<sup>59</sup> y, en el contexto de la competencia de supremacía en curso, debe ser vista como una campaña más dentro de una contienda geoestratégica de largo aliento, en la que escenarios de guerra son concebibles<sup>60</sup>.

Diversos trabajos académicos y artículos de prensa han venido subrayando el abuso chino de las oportunidades abiertas por la política de *constructive engagement* implementada por sucesivas administraciones desde el fin de la Guerra Fría, incluyendo el estatus comercial de nación más favorecida, un respaldo directo a la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su reconocimiento como economía de mercado. La Unión Europea también implementó una política que acordó a China beneficios de un país en vías de desarrollo, aceptando una vinculación asimétrica ventajosa para Beijing, en la esperanza que el desarrollo socioeconómico chino y su incorporación a las cadenas de valor de la economía global se traducirían en mayor pluralismo político y un incremento de los derechos civiles y políticos. Por el contrario, la política económica china ha fortalecido un sistema *estado-partido* (*party-state*) altamente proteccionista, que ha pastoreado la internacionalización de sus empresas en sectores estratégicos que permanecen cerrados o bien mínimamente abiertos a las empresas europeas. Así, China ha logrado su desarrollo tecnológico en ámbitos clave de la cuarta revolución industrial, como plataformas digitales, 5G, *big data* e inteligencia artificial<sup>61</sup>.

Estados Unidos, por su parte, ha sobreestimado su propia capacidad para determinar (*shape*) la trayectoria de China. Ni estímulos ni amenazas (*neither carrots nor sticks*) han logrado influenciar a Beijing en el sentido deseado: China, a pesar del poderío militar estadounidense, ha continuado desafiando instituciones centrales del

---

[future-of-u-s-china-relations/](#) Over the last two years, a near-consensus has crystallised among China-watchers that Washington and Beijing are locked in a great power competition over vital economic and security interests. As a result, this narrative holds, the United States must adopt a hard-nosed-approach to address the growing challenge that China's rise poses to its standing in the world.

59 Debe recordarse, sin embargo, que el candidato Donald Trump sostuvo durante la campaña presidencial que **todos los socios comerciales** de Estados Unidos -incluyendo aliados europeos, Canadá y Japón, se habían aprovechado de su país, como resultado de malos arreglos y tratados comerciales. Su primera medida una vez en la Casa Blanca fue retirar a Estados Unidos del TPP y amenazar con terminar el NAFTA, forzando una tensa negociación con Canadá y México. IRWIN, Douglas A. "Trade under Trump: what he's done so far -and what he'll do next". En: *FOREIGN AFFAIRS*, 6 de noviembre de 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-11-06/trade-under-trump> The (Trump) administration has a long list of economic complaints: the large bilateral trade deficit, supposed Chinese currency manipulation, **Chinese theft of intellectual property, Beijing's policy of forcing U.S. companies to hand over their technology in return for access to the Chinese market, the easy credit available to Chinese state-owned enterprises, a domestic market often closed to foreign companies, and a Chinese industrial policy—backed by the Made in China 2025 initiative—designed to achieve commercial dominance in important sectors.** (Destacados nuestros).

60 ALLISON. 2017. Op. Cit. pp. 167-184. Allison desarrolla cinco escenarios de conflicto armado, incluyendo uno que fue representado en un juego de guerra diseñado por la Rand Corporation); dichos escenarios son no solo plausibles sino altamente preocupantes, en tanto incluyen variables de escalamiento nuclear, agregando los impactos de tecnologías *disruptivas*, como también guerra híbrida y asimétrica.

61 ESTEBAN, Mario y OTERO-IGLESIAS, Miguel. "EU Policy in the face of the Chinese challenge", Expert Comment 18/2019, 6 de junio de 2019, Blog del REAL INSTITUTO ELCANO, Madrid, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/commentary-esteban-oteroiglesias-eu-policy-face-of-chinese-challenge](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-esteban-oteroiglesias-eu-policy-face-of-chinese-challenge)

sistema mundial liderado por Estados Unidos. El orden mundial liberal no ha morigerado ni tampoco atraído a Beijing; China ha persistido en su propio curso defraudando las expectativas de Occidente respecto de una liberalización y apertura de su mercado que se creían necesarias para sostener el crecimiento de su economía<sup>62</sup>. Y aunque evidentes síntomas de ineficiencia, una deuda creciente y las exigencias propias de una economía más moderna harían necesario profundizar reformas, el ritmo de estas se ralentizó desde los primeros años del presente siglo<sup>63</sup>. Esta tendencia se ha acentuado durante el mandato del presidente Xi Jinping.

### La era Xi

El programa político, económico y militar del presidente Xi Jinping, incorporado a la constitución del PCC durante su XIX Congreso en octubre de 2017, codifica desde aquella fecha la carta de navegación del Estado chino (un resumen en español se incorpora al pie)<sup>64</sup>.

*En 2017, el 19° Congreso del Partido incorporó oficialmente el “Pensamiento de*

---

62 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2019. p.9. [https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf) *China is non-compliant with some of its WTO obligations. and China does not adhere to some of the agreed-upon rules and fundamental principles that undergird WTO agreements. In addition, because of its status as a “developing country” under the WTO framework, China is allowed to continue certain protectionist measures. Concerns include industrial policies that support domestic industries at the expense of foreign counterparts, commercial joint venture requirements, technology transfer requirements, subsidies to lower the cost of inputs, continued excess capacity in multiple industries, sector-specific limits on foreign direct investment, **discriminatory cybersecurity and data transfer rules, insufficient intellectual property rights enforcement, inadequate transparency, and lack of market access** particularly in the agriculture and service sectors. Market access remains challenging for foreign firms, as China’s restrictions of inbound investments results in persistent underperformance in other countries’ services exports, particularly in the banking, insurance, Internet-related, professional, and retail service sectors. (Destacados nuestros).*

63 CAMPBELL, Kurt M. y RATNER, Ely. “The China Reckoning: How Beijing defied American Expectations”. FOREIGN AFFAIRS, Volume 97° Number 2, Marzo/Abril 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>

64 Una versión diríamos “oficial” de lo aprobado fue publicado en español por la Agencia Xinhua: (...) *el objetivo dominante de defender y desarrollar el socialismo con peculiaridades chinas es **lograr la modernización socialista y el rejuvenecimiento nacional**. Sobre la base de concluir la construcción de una sociedad moderadamente acomodada en todos los aspectos, se debe adoptar un enfoque de dos pasos para convertir a China en un gran país socialista moderno que sea próspero, fuerte, democrático, avanzado culturalmente, armonioso y hermoso para mediados del siglo. (...) el objetivo integral de impulsar (...) la gobernanza según la ley es establecer un sistema de Estado de derecho socialista con peculiaridades chinas y construir un país de imperio de la ley socialista. (...) el objetivo del Partido de construir unas fuerzas militares fuertes en la nueva época es convertir a las fuerzas armadas del pueblo **en unas fuerzas de talla mundial que obedezcan el mandato del Partido**, estén en capacidad de luchar y ganar, y mantengan una conducta excelente. (...) la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas tiene como objetivo fomentar un **nuevo tipo de relaciones internacionales** y construir una comunidad de destino de la humanidad. (...) el liderazgo del PCC es **la característica definitoria del socialismo con peculiaridades chinas** y (su) fortaleza más grande (...) el Partido es la fuerza principal para el liderazgo político.* [http://spanish.xinhuanet.com/2018-03/18/c\\_137047852.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2018-03/18/c_137047852.htm) (Resumen y destacados nuestros).

*Xi Jinping sobre el Socialismo con características chinas para la Nueva Era” en la Constitución del PCC. El Pensamiento de Xi Jinping (Xi Jinping sixiang), como se le conoce, está basado a su vez en su “Estrategia comprehensiva de cuatro puntas” (“Four-Pronged Comprehensive Strategy” [si ge quanmian zhanlüe buju]). Las Cuatro Comprehensivas abarcan las narrativas interrelacionadas de 1. Construir una Sociedad moderadamente próspera, 2. Profundizar la reforma, 3. Gobernar la nación mediante el Estado de Derecho; y, 4. **Fortalecer la disciplina del partido**. El propósito de las Cuatro Comprehensivas es continuar construyendo socialismo con características chinas<sup>65</sup>.*

Para Graham Allison la agenda estratégica de Xi comprende cuatro “frentes” de acción: a) revitalización del partido, limpiarlo de corrupción, restaurar su sentido de misión para restablecer su autoridad a los ojos del pueblo; b) revivir el nacionalismo, el patriotismo y el orgullo chinos; c) implementar una tercera revolución económica, que supondrá reformas estructurales dolorosas para mantener tasas históricas de crecimiento ahora insostenibles; y, d) reorganizar las fuerzas armadas, para que puedan *librar y ganar guerras*<sup>66</sup>.

Así, y tras abandonar el modelo de Deng Xiapoing, caracterizado por una búsqueda de consenso interno y una política exterior de relativo bajo perfil, Xi ha conseguido consolidar su propio poder -incluso, desde mayo del 2018, eliminando el límite de dos períodos quinquenales para ejercer la presidencia- y concentrar en sí los cargos de Secretario General del Partido Comunista, Presidente de la República Popular y Presidente de la Comisión Central Militar (adoptando además el título de “Comandante en Jefe”, que no fue usado por Mao<sup>67</sup>). Sintomáticamente, el PCC ha regresado a la práctica maoísta, desplegando hoy un masivo culto a la personalidad de Xi, reponiendo términos como “zhuxi” (chairman), “lingxiu” (leader), “hexin” (core), even “da duoshu” (great helmsman)<sup>68</sup>. En comparación, la autoridad del Primer Ministro Li Keqiang ha sido anulada<sup>69</sup>.

*Xi está revirtiendo sistemáticamente muchos elementos centrales de las reformas*

---

65 GARRICK, John y BENNETT, Yan Chang. “Xi Jinping Thought: Realisation of the Chinese Dream of National Rejuvenation?”. En: China Perspectives, Open Edition Journals. 1° de junio de 2018. Traducción y destacados nuestros. <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/7872> *The political reality of China’s socialist market economy follows a Leninist ideology with Chinese characteristics that include experience of a social system that recognises a central authority free from checks and balances generally associated with legitimate rule of law. Linking the authority structure of the traditional Chinese dynastic rulers with the Leninist discipline of today’s CCP, the Confucian governance model based on the family and loyalty to authority maps well onto the theoretical frame of Xi Jinping Thought.* (Destacados nuestros).

66 ALLISON. 2017. Op. Cit. pp. 116-117.

67 CLOVER, Charles. “Xi’s China Command and Control”, *FINANCIAL TIMES*, 26 de julio de 2016. <https://www.ft.com/content/dde0af68-4db2-11e6-88c5-db83e98a590a>

68 SHAMBAUGH, David. “Where China could be headed under Xi Jinping”, IPI GLOBAL OBSERVATORY, 21 de noviembre de 2018. <https://theglobalobservatory.org/2018/11/where-china-could-be-headed-under-xi-jinping/>

69 Lo mismo es afirmado por Graham Allison, quien indica que la conducta de Xi revierte los esfuerzos del Partido para prevenir el ascenso de otro autócrata tras la muerte de Mao. Citando a Andrew Natham, Allison consigna que Xi exuda una confianza “napoleónica” (*Napoleonic self-confidence*): ALLISON. 2017. Op. Cit. pp. 115-116.

*de Deng (...): supresión del culto a la personalidad, el liderazgo colectivo y la toma de decisiones por consenso, “democracia interna” en el partido antes que “diklat” vertical, mecanismos efectivos de retroalimentación desde la sociedad al Partido y al Estado, una relativa tolerancia de la libertad intelectual y otras libertades, una disidencia limitada, algunos controles y contrapesos (checks and balances) de facto sobre el poder irrestricto del partido, límites fijos para ejercer altos cargos y **normas de jubilación forzosa** para los líderes y cuadros, una sociedad y una economía abiertas al mundo y una política exterior prudente. Estas y otras normas básicas del programa de reforma de Deng a partir de 1978 fueron reafirmadas y aplicadas bajo Jiang Zemin y Hu Jintao, pero **todas** están siendo sistemáticamente desmanteladas por Xi Jinping. (Traducción nuestra. Destacados en el original)<sup>70</sup>.*

La restauración de la legitimidad del partido es fundamental en el proyecto de Xi. Ella se había visto afectada por numerosos casos de corrupción que requirieron de enérgica acción disciplinaria y criminal que continúa afectando a cientos de miles de militantes -527.000 miembros del partido en 2017 y 621.000 en 2018. A la par, la intensa ofensiva anticorrupción habría sido instrumental para purgar a docenas de rivales poderosos de Xi, algunos considerados intocables, como el jefe del servicio de seguridad interna, Zhou Yongkang<sup>71</sup>. La campaña se extendió también al Ejército Popular de Liberación, resultando en procesos contra 13.000 oficiales (entre ellos 100 generales). Tales medidas contribuyen a afirmar la *lealtad absoluta* y *el liderazgo* del PCC sobre las Fuerzas Armadas y el control personal de Xi sobre la reforma y modernización de éstas<sup>72</sup>.

Pero esta agenda de control y centralización del poder es riesgosa. Elizabeth C. Economy, Directora de Estudios sobre Asia en el Consejo para las Relaciones Exteriores de Estados Unidos, subraya que los logros políticos del presidente Xi han devenido fuente de problemas: el excesivo control del PCC sobre la economía se ha traducido en estagnación; el apoyo incondicional a las empresas estatales ha reducido el capital para el sector privado, que es más eficiente; el manejo de las empresas se resiente cuando los comisarios del partido eluden asumir su cuota de responsabilidad tras resultados negativos; las estadísticas son manipuladas o suprimidas; la baja en la tasa de natalidad a los niveles de 1961 denota poco optimismo y desconfianza; los objetivos de reducción de la contaminación ambiental han sido abandonados o limitados, pese a éxitos iniciales, por temor a frenar aún más la economía; el decaimiento económico ha gatillado diversas manifestaciones de descontento social; la penetración del partido en las empresas privadas ha terminado perjudicándolas, como lo prueba el caso de Huawei, es percibida en el exterior como un alfil del PCC; incluso, como hemos visto, la BRI, está encontrando dificultades:

*La consolidación del poder de Xi no sólo ha irrogado costos a la economía de China, sino que ha despertado sospechas sobre todas las empresas chinas que operan en el extranjero. La **penetración cada vez más profunda del partido***

---

70 SHAMBAUGH, David. Loc. Cit.

71 ALLISON. 2017. Op. Cit. p. 116.

72 THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). The Military Balance, 2019, Routledge, Londres, 2019. Capítulo sobre China, p. 232.

***en las empresas (business) ha hecho que estas sean percibidas como brazos largos del PCC. Las empresas y los gobiernos extranjeros ya no confían en que una empresa china, privada o no, puede resistir una instrucción del Partido. Esta apreciación los lleva a ser cautelosos antes de permitir el uso de tecnología de (...) Huawei en su infraestructura crítica***<sup>73</sup>.

Con todo, para los efectos de cualquier análisis, es preciso tener claro que la motivación central de la dirigencia china es, **por encima de todo, preservar el poder y la autoridad del Partido Comunista**. Tanto el éxito económico -en particular un mayor bienestar- como el restablecimiento del orgullo nacional chinos son instrumentales a la legitimación del sistema de partido único: el PCC se legitima a través de sus **resultados**, lo que permite relegar a segundo plano la distinción entre partido y Estado. Aunque ello no sea ortodoxo para una visión occidental, debemos asumir que, políticamente hablando **el PCC es el estado chino**. *Bajo Xi, la distinción entre partido y estado se ha hecho crecientemente difusa, alejándose de la visión de Deng, según la cual ambos estaban separados, cada uno con facultades (powers) diferentes*<sup>74</sup>. Allison subraya que, para Xi, Mikhail Gorbachov cometió un error capital al *nacionalizar las fuerzas armadas soviéticas, instruyendo a sus mandos jurar lealtad a la nación y no al Partido y su líder: esto dejó al Partido desarmado*<sup>75</sup>. Similares consideraciones motivan al régimen de Kim Jon-un en Corea del Norte. Para regímenes autoritarios, **la preservación del poder es el objetivo primordial**.

### Agnósticos

No todos los analistas occidentales comparten la visión “alarmista” de los *dragon-slayers* o la de académicos y observadores que temen una guerra<sup>76</sup>. Un colega de Graham Allison en el Belfer Center de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Michael Beckley, postula que los medidores del crecimiento chino -centrados en su PIB y en estadísticas que reflejan subcomponentes de aquel, tales como la producción industrial y manufacturera, los flujos comerciales y financieros y las inversiones en infraestructura y R&D, más el gasto y desarrollo militar- distorsionan el análisis, porque exageran el poder de Estados populosos, en tanto *registran (count) los beneficios de*

---

73 ECONOMY, Elizabeth C. “The problem with Xi’s China model: why its successes are becoming liabilities”. En: *FOREIGN AFFAIRS*, edición electrónica, 6 de marzo de 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-03-06/problem-xis-china-model> La Administración Trump ha empeorado la situación para Beijing. Pero la reacción es compartida también por el Congreso. Traducción y destacados nuestros.

74 THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*, 2019, Routledge, Londres, 2019. Capítulo sobre China, p. 232. *The PLA has undergone further organisational change in 2018. A key message has been that the PLA serves the Party, not he other way round.* (Destacado nuestro).

75 ALLISON. 2017. Op. Cit. p. 119. Los tres errores “fatales” de Gorbachov, en la visión de Xi, fueron: a) *relajar el control político sobre la sociedad antes de reformar la economía del país*; b) *permitir la corrupción del Partido* (que, como consecuencia se volvió hueco (*hollow*); y, c) *desvincular las fuerzas armadas del Partido*.

76 Incluso la tesis básica de Graham Allison, esto es que la emergencia de un (super)hegemón genera tensión y eventualmente conflicto con el (super) hegemón incumbente es rechazada por algunos académicos como Arthur Waldron, especialista en China. WALDRON, Arthur. “There is no Thucydides Trap”. En: *THE STRAIT TIMES*, Singapur, Opinion, 18 de junio de 2017. <https://www.straitstimes.com/opinion/there-is-no-thucydides-trap>

*disponer una gran fuerza de trabajo y grandes fuerzas armadas, pero no los costos que irroga alimentar, vigilar, proteger y servir una ingente población*<sup>77</sup>. Por el contrario, conforme a los medidores importantes de la riqueza y el poder nacionales, China está bregando para mantenerse y probablemente quedará aún más rezagada en las próximas décadas. Los Estados Unidos son y continuarán siendo la **única** superpotencia en el futuro previsible.

*(...) una población (gigantesca) no es garantía de gran poder, porque las personas producen (pero también) consumen recursos. (...) Para convertirse en superpotencia un país necesita acumular un stock ingente de recursos económicos y militares. Para conseguirlo **debe ser a la vez grande y eficiente, no lo uno o lo otro.** (...) En resumen, **el poder de una nación no proviene de sus recursos brutos, sino de sus recursos netos**, (esto es) los recursos que quedan tras deducir los costos de producirlos<sup>78</sup>. (...) En los últimos años, el Banco Mundial y Naciones Unidas (...) han publicado estimaciones aproximadas de los stocks netos de recursos de los países. Sus análisis se centran en tres áreas: capital producido (productos manufacturados tales como máquinas, edificios, aviones de combate y software), capital humano (educación, habilidades y vida laboral de la población [working life-span]) y capital natural (recursos hídricos y energéticos y superficie cultivable). Además, el Credit Suisse ha publicado datos sobre la riqueza privada neta de los países. Aunque estas tres bases de datos utilizan información y metodología diferentes, (coinciden en señalar que) **las reservas netas de recursos de los Estados Unidos superan varias veces a las de China, y su ventaja crece cada año, posiblemente en trillones de dólares.***

En suma, concluye Beckley, para acortar distancia con Estados Unidos, China necesitará acrecentar sus recursos de poder y rápido, porque su población envejece y declina<sup>79</sup>. De aquí a 30 años China perderá un cuarto de su fuerza laboral en edad de trabajar -más de 200 millones de trabajadores- mientras que el segmento de población de más de 65 años se triplicará. Como consecuencia mientras que, en China, para ese entonces, la proporción de trabajadores a jubilados bajará de 7:1 a 2:1, en Estados Unidos permanecerá alrededor de 3:1. La mejor opción para Beijing será entonces convertirse en un *actor responsable del orden mundial (a responsible stakeholder in the existing international order)*. Estados Unidos, eso sí, debe ordenar su propia casa, fortalecer sus

---

77 BECKLEY, Michael. "Stop obsessing about China: why Beijing will not imperil U.S. Hegemony". En: *FOREIGN AFFAIRS*, 21 de septiembre de 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-09-21/stop-obsessing-about-china> Traducción y destacados nuestros.

78 BECKLEY. Loc. Cit. *The list of these costs is long. For starters, there are production costs, which include the raw materials consumed to generate wealth and military capabilities, as well as any negative by-products of that process (think pollution). Then, add welfare costs—the expenses a nation pays to keep its people from dying in the streets, including spending on food, health care, education, and social security. Finally, there's the price of security: the government has to police and protect its citizens from enemies foreign and domestic. Needless to say, these costs add up. In fact, they usually consume most of a nation's resources.* Destacado nuestro.

79 El problema del envejecimiento de la población china y su eventual declinación ha sido materia de estudio específico. Ver ORCHARD, Phillip. "China: growing old before it grows rich". En: *GEOPOLITICAL FUTURES, REALITY CHECK*, 29 de mayo de 2018 <https://geopoliticalfutures.com/china-growing-old-grows-rich/>

vínculos con los aliados en el Indo-Pacífico y recurrir a instrumentos multilaterales (una OMC repotenciada) antes que librar una guerra comercial propia de 1930.

Arthur Waldron, sinólogo y profesor de la Universidad de Pennsylvania, en una dura crítica del libro de Allison publicada entre otros medios por *The Strait Times* (el diario insignia de Singapur), le reprocha ignorar las vulnerabilidades económicas chinas, en particular su escasez energética y su mala gestión energética, que induce altos niveles de contaminación:

*Las tremendas vulnerabilidades económicas de China (...) son críticas en cualquiera apreciación del futuro chino. China importa una enorme proporción de la energía que consume (...). Tiene recursos hídricos (water endowments) similares a los de Sudán, es decir insuficientes (nowhere near enough). La intensidad de capital para producir (capital intensity of production) es muy alta: **en China, una unidad de energía estándar plenamente utilizada genera US\$ 33 centavos de producto (one standard energy used fully). En la India, la cifra es US\$ 77 centavos. Ascende a US\$3 en Europa y a US\$5.55 en Japón. China es pobre porque desperdicia no sólo energía sino también el agua, mientras destruye su medio ambiente en escala sin precedente.** (...) Resolver estos problemas preservando el medio ambiente será una tarea de extraordinaria complejidad técnica y alto costo que (generará considerable) tensión interna. Sin embargo, no solucionarlos condenará el futuro de China. (...) En las próximas décadas, China tendrá que resolver inmensos problemas simplemente para sobrevivir. Ni su política ni su economía siguen las reglas que se conocen. El milagro -como el Wirtschaftswunder alemán y el ascenso vertical de Japón- ya está llegando a su fin<sup>80</sup>.*

En la dimensión militar otros observadores subrayan las dificultades experimentadas por China con sistemas de armas diseñados/copiados a partir de modelos occidentales. Pese a la panoplia de medios lícitos e ilícitos para hacerse de información patentada (*proprietary data*) de compañías de defensa occidentales, incluyendo espionaje tradicional y ciber-espionaje (50 terabytes de data sobre aviones *stealth* estadounidenses y subsistemas asociados), como también la cooperación con países de avanzada industria de defensa, como Israel y Rusia, China ha encontrado tremendas dificultades (*struggled tremendously*) para imitar cazas estadounidenses de quinta generación<sup>81</sup>.

### **La deriva autoritaria bajo Xi y los Derechos Humanos en China**

Donde hay consenso entre los observadores es en el giro autoritario que ha asumido el régimen chino desde la asunción de Xi Jinping. Admitiendo que China no es una democracia bajo los términos de la Resolución 1999/57 sobre Promoción del Derecho

---

80 WALDRON, Arthur. "Loc. Cit. Traducción y destacados nuestros.

81 GILLI, Andrea y GILLI, Mauro. "Military Technology: the realities of imitation", CENTER FOR SECURITY STUDIES (CSS) en la ETH (Escuela Politécnica Federal) de Zürich, CSS Analysis in Security Policy, N° 238, febrero de 2019.

<https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse238-EN.pdf>

a la Democracia, adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 1999<sup>82</sup>, verificamos que China -calificada como “régimen autoritario”- figura en la posición 130 entre los 167 países consignados en el *Democracy Index 2018* de The Economist<sup>83</sup>. La ONG independiente Freedom House clasifica a China como un país *no libre*<sup>84</sup>, mientras que Human Rights Watch y Amnesty International son críticos en materia de libertad de expresión, incluyendo el control de Internet, tratamiento de disidentes, libertad religiosa, acoso y maltrato de defensores de los Derechos Humanos<sup>85</sup>, e intensificación del control de la sociedad por medios tecnológicos (aplicación de instrumentos *big data* para el reconocimiento facial y el seguimiento de personas)<sup>86</sup>. En noviembre de 2018, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas emitió un Informe (contenido en el documento A/HRC/WG.6/31/CHN/2)<sup>87</sup>, que consigna observaciones y requerimientos formulados al Gobierno chino por órganos establecidos en virtud de tratados (como el Comité contra la Tortura) y diversos Relatores Especiales. En el mismo, el Alto Comisionado se refiere a la situación en materia de defensores de Derechos

82 Es preciso dejar constancia que China se abstuvo en la votación pertinente (51 votos a favor, entre ellos Chile; 0 en contra y dos abstenciones: China y Cuba). El delegado chino, al explicar el voto de su país expresó reservas al texto que, por primera, postulaba el *derecho a la democracia* como un Derecho Humano. El autor estuvo presente en la votación, en su calidad de -entonces- Consejero de la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales en Ginebra.

83 THE ECONOMIST. The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. En comparación, Chile ocupó la posición 23 en el ranking y Corea del Norte la 167. [http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy\\_Index\\_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018](http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018).

84 FREEDOM HOUSE. “Freedom in the world Report” 2019, China, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/china>.

85 La expresión “defensores de los Derechos Humanos”, en el lenguaje del sistema de Naciones Unidas, alude a cualquier individuo u organización abocada a la protección de los Derechos Humanos. Por lo general, se refiere a miembros de la sociedad civil. <https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/china/report-china/>

86 1) HUMAN RIGHTS WATCH. “World Report 2019”, China, <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/china-and-tibet> 2) AMNESTY INTERNATIONAL: “China 2017/2018” <https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/china/report-china/> En la página 148 del Informe de Amnistía Internacional sobre la Situación de Derechos Humanos en el Mundo (versión PDF), se lee: *El 1 de enero entró en vigor la Ley de Gestión de Organizaciones No Gubernamentales Extranjeras, cuyas disposiciones impedían las actividades independientes de las ONG inscritas en el registro. Las ONG extranjeras que todavía no estuvieran inscritas y que continuaran operando en China podrían ser objeto de congelación de cuentas bancarias, cierre de locales, confiscación de bienes, suspensión de actividades y detención de personal. En junio se aprobó y entró en vigor la Ley sobre los Servicios de Inteligencia Nacional. Estas leyes formaban parte de la arquitectura jurídica sobre seguridad nacional promulgada en 2014 —que incluía también la Ley contra el Espionaje, la Reforma del Código Penal (9), la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Antiterrorista y la Ley de Seguridad en Internet — y entrañaban graves amenazas para la protección de los derechos humanos. La Ley sobre los Servicios de Inteligencia Nacional empleaba conceptos igualmente vagos y demasiado amplios respecto a la seguridad nacional y otorgaba en la práctica poderes limitados a instituciones de inteligencia nacional cuyas funciones y responsabilidades no estaban claras. Todas estas leyes carecían de salvaguardias de protección frente a la detención arbitraria y de protección del derecho a la privacidad, de la libertad de expresión y de otros derechos humanos.* <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018SPANISH.PDF>

87 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31 Período de Sesiones, 5 al 16 de noviembre de 2018: Recopilación sobre China. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/259/15/PDF/G1825915.pdf?OpenElement>

Humanos en el país:

*8. En su declaración de apertura con ocasión del 38º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos expresó su consternación por los constantes esfuerzos realizados por China para **impedir que miembros independientes de la sociedad civil colaboraran con los mecanismos de derechos humanos**. Alentó a las autoridades a que permitieran la contribución de todos los actores en todos los mecanismos internacionales de derechos humanos y a que cooperaran con ellos en un espíritu de asociación mutua y abierta con el fin de mejorar el respeto de los derechos y libertades del pueblo de China.*

Aparte de las limitaciones democráticas inherentes a un sistema político de partido único, observadores acusan una regresión a prácticas de la era maoísta, destacando en particular una fuerte campaña represiva contra uigures y kazajos en Xinjiang, que incluye internamiento en campamentos para la “reeducación”<sup>88</sup> en los que podrían estar internados hasta un millón de personas de religión islámica<sup>89</sup>; (información sobre estos campos ha podido ser establecida empleando imágenes satelitales<sup>90</sup>). Las políticas para constreñir y controlar la libertad de culto son especialmente duras en el caso de los adherentes al Islam.

Un instrumento de control político de la población, el “crédito social”, que registra conductas de interés para el Estado y acuerda castigos y recompensas en consecuencia ha sido calificado como “orwelliano”, en la medida que asegura la observación de diversas conductas personales -incluyendo las expresiones de religiosidad<sup>91</sup>- asignando puntajes que, luego, permitirán no solo recibir créditos sino facilitar trámites burocráticos o usar los trenes rápidos. El sistema de crédito social -un “crédito social corporativo”- podría incluso comenzar a aplicarse a empresas extranjeras operando en China (como indicó el Financial Times: <https://www.ft.com/content/726905b6-c8dc-11e9-a1f4-3669401ba76f>).

Las autoridades despliegan cada vez más sistemas de vigilancia masiva para reforzar el control de la sociedad. En 2018, según Human Rights Watch, el Gobierno continuó recolectando a gran escala datos biométricos, incluyendo muestras de ADN y de voz, para

---

88 HAMMOND, Kelly, THUM, Rian y WASSERTROM, Jeffrey. “China’s bad old days are back. Why Xi Jinping is rumping up repression”. En: *FOREIGN AFFAIRS*, 24 de julio de 2019, *Put together, the rebooting of bad old practices and the eastward migration of mechanisms of control should alarm observers of Chinese politics and calls for a rethinking of much that has been assumed about the overall trajectory of the country since the start of the reform era almost forty years ago*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-30/chinas-bad-old-days-are-back>

89 JOHNSON, Ian. “How the State is co-opting religion in China, and what it means for the country’s future”. En: *FOREIGN AFFAIRS*, 7 de enero de 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-01-07/how-state-co-opting-religion-china>

90 RUSER, Nathan. “What satellite imagery reveals about Xinjiang’s ‘re-education’ camps and coerced labour”. En: *THE STRATEGIST*, 16 de julio de 2019. <https://www.aspistrategist.org.au/what-satellite-imagery-reveals-about-xinjiangs-re-education-camps-and-coerced-labour/>

91 ZENZ, Adrian. “Reeducation returns to China: Will the repression in Xinjiang influence Beijing’s Social Credit System?”. En: *FOREIGN AFFAIRS*, 20 de junio de 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-06-20/reeducation-returns-china>

utilizarlos con fines de vigilancia. El objetivo sería desarrollar y aplicar programas de *big data* para prevenir la disidencia. Todo esto se está implementando sin resguardos efectivos de la privacidad tanto en la ley como en la práctica, y a menudo las personas ignoran que sus datos se están recopilando, o cómo se utilizan o almacenan.

Las interferencias con el régimen político especial en Hong Kong, y la represión de las protestas estudiantiles exigiendo más democracia están siendo difundidas en estos días por los medios en todo el mundo. En nuestro país, la visita de diputados chilenos a Taiwán y Hong Kong suscitó un áspero intercambio de declaraciones y cartas a medios de comunicación de amplio conocimiento. Para los efectos del presente trabajo interesa destacar la enfática defensa de los intereses de su Gobierno desplegada por el Embajador Xu Bu, que respondería a un curso de acción implementado por representaciones diplomáticas chinas en el mundo<sup>92</sup>.

China suele argumentar que las expresiones de preocupación y reproche que se le hacen en el ámbito de Derechos Humanos son una intervención en sus asuntos internos. No obstante, el principio de que la protección de tales derechos no constituye violación del principio de No Intervención está suficientemente asentado como norma de Derecho Internacional consuetudinario. El principio fue claramente formulado por el Instituto de Derecho Internacional en su Resolución de 13 de septiembre de 1989, adoptada en Santiago de Compostela<sup>93</sup>:

#### *Artículo 2*

*El Estado que incumpla sus obligaciones en materia de derechos humanos no puede eludir su responsabilidad internacional alegando que tales asuntos caen esencialmente dentro de su jurisdicción interna. (...) Los Estados, actuando individual o colectivamente, tienen el derecho a adoptar medidas diplomáticas, económicas y de otro tipo dirigidas a cualquier otro Estado que haya incumplido la obligación establecida en el artículo 1, siempre que dichas medidas estén permitidas por el derecho internacional y no contemplen uso de la fuerza armada en violación de la Carta de las Naciones Unidas. Estas medidas no*

---

92 RODILLO, Pablo. “Los motivos del incómodo Xu Bu, el Embajador chino y sus duras declaraciones”. En: *LA SEGUNDA*, viernes 6 de septiembre de 2019. El autor subraya, más que la reacción del Embajador ante las declaraciones del Diputado Jaime Bellolio, la firme respuesta que el diplomático dio al Secretario de Estado Mike Pompeo, quien durante su visita a Chile en abril transmitió al Gobierno la preocupación de Washington por la posible participación de China en el proyecto de construir un cable digital submarino entre Chile y Asia.

93 INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, Session of Santiago de Compostela – 1989. “The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States”. [http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1989\\_comp\\_03\\_en.pdf](http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1989_comp_03_en.pdf) El artículo 1 de la Resolución había establecido que: (...) *The obligation of States to ensure (the) observance (of Human Rights) derives from the recognition of (human) dignity as proclaimed in the Charter of the United Nations and in the Universal Declaration of Human Rights. This international obligation, as expressed by the International Court of Justice, is erga omnes; it is incumbent upon every State in relation to the international community as a whole, and every State has a legal interest in the protection of human rights. The obligation further implies a duty of solidarity among all States to ensure as rapidly as possible the effective protection of human rights throughout the world.* (destacado nuestro). La tutela de los Derechos Humanos, en cuanto Bienes Jurídicos globales, es por tanto, universal.

***pueden considerarse una intervención ilegal en los asuntos internos de aquel Estado.*** (Traducción y destacados nuestros. El texto fehaciente de la Resolución está redactado en francés).

Con todo, es preciso reconocer que China coopera con mecanismos de promoción y protección de los Derechos Humanos de Naciones, entre otros medios, postulando e incorporándose al Consejo de Derechos Humanos. China es Estado parte en el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Adicionales y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. China no es parte aún en la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes<sup>94</sup>. China se somete la Revisión Periódica Universal (*peer review*). La visión china sobre los Derechos Humanos y la manera en que su ordenamiento jurídico los consagra se encuentra consignada en los compromisos (*pledges*) que todos los candidatos al Consejo de Derechos Humanos deben presentar a la Asamblea General de Naciones Unidas. En el Aide Mémoire de Compromisos de su candidatura para el período 2017-2019, encontramos que<sup>95</sup>:

*China otorga gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos. El respeto y la protección de los derechos humanos se han consagrado en la Constitución del Partido Comunista de China, la Constitución de la República Popular China y los planes nacionales chinos de desarrollo económico y social. China ha combinado los principios universales de derechos humanos con sus propias condiciones nacionales y ha trabajado con ahínco para promover el desarrollo económico y social, fomentar la igualdad y la justicia social, fortalecer las garantías jurídicas de los derechos humanos y el estado de derecho, y facilitar el desarrollo integral y coordinado de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos. **China ha emprendido un camino de desarrollo de los derechos humanos adaptado a sus propias condiciones nacionales.*** (Destacado nuestro).

Las tecnologías de información modernas y el escrutinio de organismos internacionales y actores no estatales comprometidos en la protección y defensa de los Derechos Humanos permitirán una observación sostenida de la situación en China.

### **El impacto sobre la seguridad regional. Un posible curso de acción para Chile**

La emergencia política, económica y militar de China es un hecho tan objetivo como macizo y la posibilidad de una confrontación armada con Estados Unidos un riesgo

---

94 UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, Universal Periodic Review. China. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CNindex.aspx> Es interesante observar que, aunque China no es parte en la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes, Estados Unidos tampoco lo es. China, en cambio es Estado parte en la Convención sobre los Derechos del Niño mientras que Estados Unidos firmó la Convención, pero aún no la ratifica.

95 NACIONES UNIDAS. Asamblea General, Documento A/71/294 <https://undocs.org/es/A/71/294> El Aide Mémoire de Compromisos chinos pone énfasis especial en el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

para toda la humanidad. La región del Indo-Pacífico ya está viviendo el impacto de la competencia geopolítica mientras la economía mundial reacciona espasmódicamente a cada giro de la guerra comercial desatada por Donald Trump. Como lo advirtiera Henry Kissinger hace siete años, los Estados asiáticos no querrán verse instrumentalizados por tal confrontación, antes bien *insistirán en desarrollar sus propias capacidades por razones nacionales, no como parte en una competencia de potencias ajenas. No se visualizan como peones dentro de una estrategia estadounidense de contención ni un revivido orden tributario chino*<sup>96</sup>. Tampoco, por cierto, los demás ribereños del Pacífico.

Este *great game of nations* fue el gran tema de la 18ª Cumbre de Seguridad en el Asia, el Diálogo *Shangri-La* organizado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, con el auspicio del Gobierno de Singapur. El discurso de apertura este año fue pronunciado por el Primer Ministro de la ciudad-estado, Lee Hsien-Loong, quien abordó todas las aristas de lo que describió como *la relación bilateral más importante en el mundo, hoy*<sup>97</sup>. Su punto de partida es la constatación de que *el crecimiento de China ha desplazado tanto el equilibrio estratégico como el centro de gravedad económico del mundo, y el desplazamiento continúa. China y el resto del mundo tienen que adaptarse a esta nueva realidad*. Al analizar las diferencias entre la Guerra Fría entre Estados Unidos y la URSS con aquella que -según algunos- estaría configurando la relación sino-estadounidense, Lee subraya que mientras los vínculos económicos externos de Moscú fuera de su bloque eran mínimos (*negligibles*) China es un **nodo principal** en la economía mundial:

*De hecho, todos los aliados de Estados Unidos en Asia -incluyendo a Japón, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, Australia- así como muchos de sus amigos y socios, entre ellos Singapur, tienen a China como principal socio comercial. Son todos aliados de Estados Unidos, amigos de Estados Unidos, pero su principal socio comercial es China. Todos ellos (...) quieren ser amigos de ambos, desarrollar (nurture) lazos económicos y de seguridad con Estados Unidos mientras incrementan sus negocios con China. En una nueva Guerra Fría no podrá establecerse una división clara entre amigos y enemigos. Tampoco será posible inventar equivalentes de la OTAN o del Pacto de Varsovia, con una línea infranqueable (hard line) dibujada a través del Asia o en el medio del océano Pacífico.*

Las palabras del Primer Ministro Lee traducen la ansiedad de los países del Indo Pacífico que no quieren ser obligados a tomar partido entre Washington y Beijing. Es el criterio que subyace en el editorial de “*El Mercurio*” del 1º de julio de 2019, cuando advertía que *un hipotético sistema de bloques estancos liderados por China o por Estados Unidos se presenta particularmente complejo para Chile, pues ambos son socios comerciales importantes. Renunciar a esa condición respecto de alguno de ellos significaría arriesgar gran parte de nuestros mercados*<sup>98</sup>.

---

96 KISSINGER, Henry. Op. Cit. p. 541.

97 LEE, Hsien-Loong. Keynote Address, 18<sup>th</sup> ASIA SECURITY SUMMIT, The IISS Shangri-La Dialogue, Singapur, 31 de mayo de 2019. <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019> Traducción y destacados nuestros.

98 EL MERCURIO. “Chile y la guerra comercial”, Editorial en la edición del 1º de julio de 2019, p. 3.

Para Chile, la disputa geopolítica global que marcará las próximas décadas planteará dilemas políticos y diplomáticos complejos. Uno de ellos -suscitado ahora mismo- recae sobre el origen de la tecnología, deseablemente de quinta generación (5G), con la que nuestro país implementará la “Puerta Digital Asia-Sudamérica”: el cable de fibra óptica para la conexión de nuestra región con el Asia partiendo desde territorio chileno. Como lo señala Ascanio Cavallo en una lúcida columna en “*La Tercera*”, *la resolución de este puzzle político (...) podría ser la principal herencia de política exterior de (l Presidente) Piñera*<sup>99</sup>. El Secretario de Estado Mark Pompeo transmitió a nuestro Gobierno, en La Moneda, las prevenciones de Washington sobre los riesgos de seguridad que generaría el empleo de tecnología de Huawei, compañía cuya vinculación al PCC no solo presume sino que denuncia<sup>100</sup>. Las preocupaciones de Estados Unidos fueron desechadas tajantemente tanto por el embajador Xu como por el canciller Wang Yi quien, en entrevista a “*El Mercurio*”, señaló:

*No hay ninguna evidencia que compruebe riesgos de seguridad de los equipos fabricados en China. Es injusto e inmoral el que algunos países, partiendo de fines políticos abusen de razones de seguridad nacional para poner obstáculos a las empresas chinas a desarrollarse y a desplegar la cooperación internacional. El Gobierno chino siempre exige a las empresas chinas (...) respetar las (leyes) locales al desarrollar operaciones en otros países. Hemos tomado nota de la actitud chilena de mantener un mercado de las telecomunicaciones equitativo y abierto y no aplicar políticas excluyentes contra determinados países o empresas*<sup>101</sup>.

La decisión nacional será adoptada tras el estudio de factibilidad del proyecto.

A nuestro entender, Chile debe enfrentar la contienda geopolítica que nos ocupa aplicando lo que podríamos llamar **pragmatismo ilustrado**<sup>102</sup>. El áspero debate sobre los hechos en Hong Kong que enfrentara al Diputado Bellolio con el embajador Xu, y que llevara a terceros al uso de expresiones como *pinochetismo chino*<sup>103</sup> grafica la tensión entre principios e intereses que suele afectar con mayor intensidad a potencias medianas y pequeñas. Los principios que orientan la Política Exterior de Chile son tres: 1. Respeto al Derecho Internacional (desagregado en vigencia y respeto de los tratados, solución pacífica de las controversias, independencia y respeto a la soberanía, e integridad territorial); 2.

---

99 CAVALLO, Ascanio. “El Muro submarino”. En: *LA TERCERA*, edición del 15 de septiembre de 2019, Reportajes, p. 14.

100 O’RYAN, Felipe. “La conexión digital Chile-Asia que tiene haciendo malabares diplomáticos a Teodoro Ribera”. En: *LA SEGUNDA*, edición del 2 de agosto de 2019, p. 10.

101 ÁLVAREZ, Carolina. Entrevista al Canciller Chino, WANG Yi. En: *EL MERCURIO* del 28 de julio de 2019, Cuerpo A, p. 4. Destacado nuestro.

102 Quiero significar aquí la acción desplegada por el Ejecutivo, principalmente a través del Ministerio de Relaciones, para implementar la Política Exterior nacional. Dicha acción no coincide ni tampoco difiere, necesariamente, de las actividades de otros dignatarios y funcionarios del Estado, de la sociedad civil.

103 ORTÚZAR, Pablo: “Pinochetismo chino”, columna de opinión. En: *LA TERCERA* del 7 de septiembre de 2019. Las expresiones vertidas por miembros del Congreso Nacional no reflejan, necesariamente, las posiciones definidas en la Política Exterior, cuya conducción es conferida por la Constitución al Presidente de la República.

Promoción de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos; y, 3. Responsabilidad de Cooperar<sup>104</sup>. Son, como se declara en el Portal de Internet del Ministerio de Relaciones Exteriores, *las orientaciones de mayor jerarquía que guían nuestra política exterior* y reflejan tanto el acervo de la acción internacional de la República como imperativos éticos y políticos -y también lecciones- que emanan de nuestra historia. Dichos principios coexisten con las Prioridades y los Intereses de la política exterior (disponibles también el citado Portal de Internet). Tres de éstos resultan inmediatamente aplicables a nuestro estudio: 1. Promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial (...); 4. Contribuir al fortalecimiento del multilateralismo, y 5. Promover la paz y la seguridad internacional.

Buena parte de la acción multilateral de Chile se ha aplicado a avanzar y profundizar el orden mundial liberal presidido jurídicamente por la Carta de Naciones Unidas, que promueve un Estado de Derecho de aplicación global, inspirado a su vez por valores universales, como aquellos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El escenario de esta diplomacia son los organismos, foros y procesos multilaterales que negocian, definen e implementan la agenda global, estructurada a su vez en tres *pilares*: Paz y Seguridad, Derechos Humanos, y Desarrollo Sostenible. Estos son interdependientes y se alimentan mutuamente<sup>105</sup>.

La tutela global de los Derechos Humanos está confiada a diferentes órganos de Naciones Unidas, pero recae principalmente sobre el Consejo de Derechos Humanos (CDH), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>106</sup>, también órganos establecidos por Tratados y Convenciones de Derechos Humanos (como el Comité contra la Tortura, o el Comité de los Derechos Humanos, que se aboca a la implementación del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos<sup>107</sup>) y los Relatores Especiales<sup>108</sup>. Estos órganos -que persiguen mejorar la observancia de los Derechos Humanos en cada país- siempre buscan **primeramente** la cooperación activa de los Gobiernos con los mecanismos y procedimientos<sup>109</sup>. Tal curso de acción reconoce que en ningún país del mundo los Derechos

104 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Principios de la Política Exterior Chilena, Portal de Internet de la Cancillería

<https://minrel.gob.cl/principios-de-la-politica-exterior-chilena/minrel/2008-08-02/194424.html>

105 Resolución A/60/1, de la Asamblea General de Naciones Unidas, 60° Período de Sesiones, 2005, párrafo 9.

106 En el ejercicio de sus respectivas competencias, intervienen también el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (del que depende el Comité de Organizaciones Gubernamentales) y la Asamblea General, particularmente la Tercera Comisión.

107 Ver detalles sobre el origen y la composición de estos órganos en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/>

108 Expertos designados por el CDH para supervigilar un área específica, como el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión.

109 Un procedimiento único en el Sistema multilateral es el Examen Periódico Universal (EPU), que revisa el record de todos los Estados Miembros de la ONU en materia de Derechos Humanos. El EPU es un proceso dirigido por los Estados, bajo los auspicios del Consejo y brinda a cada Gobierno la oportunidad de reportar las políticas que ejecuta para mejorar la situación en su país y así cumplir con sus obligaciones internacionales en Derechos Humanos. También interviene la sociedad civil y el **proceso es dialéctico**, incluyendo observaciones y respuestas. Por ejemplo, en el último EPU de Chile, en enero del 2019, China nos hizo la siguiente observación: *6.38 Seguir promoviendo la legislación contra la discriminación y fortalecer aún más la protección de los derechos e intereses de los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas. Chile, por su parte, formuló las siguientes observaciones a China* durante el

Humanos son absolutamente respetados: todos exhibimos déficits. También el que el compromiso del Gobierno bajo escrutinio acelerará el mejoramiento de la situación en el terreno<sup>110</sup>. Este tipo de diplomacia, complementada con instancias de diálogo bilateral, le ha permitido a Chile abordar el tema de los Derechos Humanos con China en un marco de respeto mutuo y de manera constructiva. Por cierto, no tiene el impacto mediático asociado al *naming and shaming*<sup>111</sup> privilegiado por ONG o personeros de la sociedad civil, pero parece más apropiado a la geometría de nuestras relaciones con China y a nuestra propia realidad nacional.

Abultar una dicotomía entre el principio de promover la democracia y los Derechos Humanos por un lado, y el imperativo de avanzar nuestros intereses económicos y comerciales por el otro sería tan simplista como inconducente. La diplomacia ha de combinar siempre una apreciación fría de la realidad **tal cual es** con la habilidad de aprovechar espacios y generar oportunidades para modificarla conforme a nuestros intereses; y estos intereses son tan legítimos como los principios cuando aportan al bien público global. Debemos internalizar además que la capacidad de modificar la realidad es necesariamente menor para potencias medianas y pequeñas, cuyos recursos de poder duro son limitados, y **por esta simple razón la diplomacia multilateral es la arena más rentable para ellas**. Toda acción diplomática debe calibrar objetivamente las probabilidades de conseguir los objetivos propuestos<sup>112</sup>, aplicando paciencia estratégica respecto de aquellos que se alcanzan más bien a través de procesos de flujo constante que en *big bangs* de resonancia inmediata. La promoción de la democracia, en particular, habremos de entenderla como **un continuo**, un proceso con altibajos y meandros a lo largo del cual nosotros mismos -como enseña nuestra historia- podemos tropezar y caer.

Chile mantiene relaciones diplomáticas con 171 países. En el *Democracy Index 2018* de *The Economist* la vasta mayoría de ellos figura en las categorías de *democracia defectuosa (flawed)*, que comprende 55 Estados, entre ellos Chile; *régimen híbrido*, 39 Estados y *régimen autoritario*, 57 Estados (entre ellos Arabia Saudita, Argelia, Cuba, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Irán, Jordania, Nicaragua, Qatar, Venezuela y Vietnam). En América Latina y El Caribe **solo dos Estados, Uruguay y Costa Rica**, califican como *democracias plenas*, la primera categoría del *Index*. Pero solo 20 Estados (el 12% de la muestra), en los que vive apenas el 4,5% de la población mundial entra en ese nivel<sup>113</sup>. Este panorama grafica la necesidad de enfrentar la promoción de la democracia

---

EPU de ésta, en marzo del 2019: 28.87 *Fortalecer la legislación nacional y las políticas públicas para luchar contra la discriminación, en particular por motivos de orientación sexual e identidad de género*; y, 28.303 *Seguir formulando políticas públicas para proteger los derechos del niño, incluida la eliminación de todas las formas de explotación*. La sociedad civil publica observaciones críticas a los informes nacionales.

110 Por ejemplo, Chile recibió 266 recomendaciones/observaciones durante su último EPU. China, 346, formuladas por 150 Estados. Ver el documento A/HRC/40/6 de Naciones Unidas, en <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CNIndex.aspx>

111 Ello no impide que Chile haya votado favorablemente Resoluciones que expresan condena o preocupación frente a casos serios de violación de los Derechos Humanos, como las Resoluciones sobre Cuba adoptadas en su momento por la antigua Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

112 Esto es válido para todas las potencias. Los *neocons* que manejaron el primer período del presidente George W.H. Bush se jactaron de ser capaces de *crear realidad* al armar su política hacia el Medio Oriente. Los resultados -trágicos- en Iraq, están a la vista.

113 THE ECONOMIST. The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2018: Me too? Political participation,

y los Derechos Humanos como una misión de largo plazo, subsumida en el conjunto de tareas de la Política Exterior, sin perjuicio de atender situaciones con impacto humanitario apremiante y respecto de las cuales nuestra acción pueda -pero de verdad- tener efectos en el terreno.

Un ejemplo brillante de iniciativa al alcance de Chile -y con efectos globales- es la ofensiva diplomática lanzada en 2017 para rescatar el TPP<sup>114</sup>, una vez que el retiro de la Administración Trump amenazara dar al traste con un marco regulatorio del comercio *state of the art* no solo para el Pacífico sino para todo el mundo. Reunidos en Viña del Mar, once de los Estados<sup>115</sup> que intervinieron en una iniciativa originalmente lanzada por Brunei, Nueva Zelanda, Singapur y Chile resolvieron retomar las negociaciones, reformulando el acuerdo como Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP11)<sup>116</sup>, firmado en La Moneda el 8 de marzo de 2018. Corea del Sur, el Reino Unido y Tailandia han expresado interés en el Tratado. En consecuencia, ratificarlo cuanto antes obedece no solo al interés nacional sino a nuestro deber como actor global.

Dicho esto, el sistema multilateral continuará abriendo oportunidades para la cooperación con China sobre todo en la coyuntura presente, cuando Beijing está llenando vacíos de liderazgo que deja el abandono del orden mundial por parte de la Casa Blanca<sup>117</sup>.

---

protest and democracy. Como vimos, China ocupa el lugar 130 entre 167 Estados considerados. [http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy\\_Index\\_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018](http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018)

Los criterios para la clasificación son los siguientes: **Flawed democracies:** *These countries (...) have free and fair elections and, even if there are problems (such as infringements on media freedom), basic civil liberties are respected. However, there are significant weaknesses in other aspects of democracy, including problems in governance, an underdeveloped political culture and low levels of political participation.* **Hybrid regimes:** *Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies—in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Civil society is weak. Typically, there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent.* **Authoritarian regimes:** *In these states, state political pluralism is absent or heavily circumscribed. Many countries in this category are outright dictatorships. Some formal institutions of democracy may exist, but these have little substance. Elections, if they do occur, are not free and fair. There is disregard for abuses and infringements of civil liberties. Media are typically state-owned or controlled by groups connected to the ruling regime. There is repression of criticism of the government and pervasive censorship. There is no independent judiciary.* El mismo *Index* reconoce que no existe una definición universalmente aceptada de democracia y que ni siquiera Estados Unidos, que incluye la democracia como una sus prioridades de política exterior, no tiene una definición. *For example, although democracy promotion is high on the list of US foreign-policy priorities, there is no consensus within the US government as to what constitutes a democracy. As one observer put it: “The world’s only superpower is rhetorically and militarily promoting a political system that remains undefined—and it is staking its credibility and treasure on that pursuit.”* INDEX, p. 48. Cabe preguntarse cuántas generaciones tomará no solo “instalar”, sino consolidar la democracia en países y regiones que recién empiezan a conocerla.

114 Trans Pacific Partnership.

115 Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

116 Sobre el TPP11, consultar el Portal de Internet de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, <https://www.subrei.gob.cl/minisitio/cptpp/>

117 Orden que Estados Unidos contribuyera poderosamente a crear a fines de la Segunda Guerra Mundial.

Así, nuestros países tienen un señalado interés en preservar la globalización -gobernada por reglas- que ha permitido a ambos crecer y reducir extraordinariamente sus niveles de pobreza. Ello supone abordar la reforma de la OMC y otros órganos del orden mundial económico, tanto para fortalecerlos como para incorporar mejor los intereses de Estados que no participaron en su negociación, entre ellos China. También en abordar en serio el cambio climático, fenómeno que -en los términos de la Declaración sobre Seguridad en las Américas<sup>118</sup>- debemos reputar una amenaza *nueva* a la Seguridad Internacional.

## Conclusión

El análisis que hemos venido realizando permite concluir que aunque en la confrontación entre China y Estados Unidos están presentes importantes elementos de la *Trampa de Tucídides* -en particular la ansiedad que genera el ascenso del hegemon emergente: el *síndrome del poder dominante* como también el *síndrome del poder ascendente*- el elemento crítico de la trampa, la guerra, no se ha materializado...todavía. El consenso que se ha consolidado en la clase política estadounidense respecto del riesgo que genera el encumbramiento chino no llega a una percepción de aquella inevitabilidad de guerra que sí existió en Esparta frente a Atenas o en el Imperio británico ante el Imperio alemán poco antes de la I Guerra Mundial. Si bien la hipótesis de confrontación aparece confirmada -casi a diario- por el tono y contenido de unas relaciones sino-estadounidenses marcadas por la desconfianza y la divergencia<sup>119</sup>, todos debemos trabajar para que la hipótesis de conflicto jamás llegue a materializarse.

Más aún, es posible que la relativa paridad nuclear estratégica lograda por China le permita ejercer disuasión en términos comparables a los que prevalecieron entre Moscú y Washington durante la Guerra Fría. Cabe recordar que si bien la confrontación entre los bloques soviético y occidental se vivió en diversos ámbitos (incluso el militar, pero a través de intermediarios) la confrontación no escaló a guerra abierta entre las superpotencias, en parte por la capacidad de destrucción recíproca que generan las armas nucleares (pero esta posibilidad no nos lleva a postular que éstas armas constituyan una garantía de paz).

Un factor que aminora el riesgo de conflicto es la alta interdependencia que la globalización ha generado entre los contendientes. Mientras que el comercio bilateral entre Estados Unidos y la Unión Soviética era virtualmente inexistente, la interrelación económica y comercial entre Beijing y Washington es sustancial y todo parece indicar que continuará siéndolo a pesar de la Administración Trump. La relación e interdependencia económica y comercial se da, además, con todos y entre todos los actores principales de la comunidad internacional, en particular los regionales (incluyendo a Japón, Rusia y Corea, además de los países del ASEAN, más Australia), lo que genera una tendencia natural a la cooperación. Es altamente probable que la "guerra comercial" -a despecho de la retórica y los desplantes- termine en acomodos pragmáticos aunque logrados a regañadientes.

---

118 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México, 27-28 de octubre de 2003: Declaración sobre Seguridad en las Américas, [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

119 THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: "China and the World in the New Era", 2019, 5. China will never seek hegemony, p. 28. Traducción y destacados nuestros. <https://www.chinadailyhk.com/articles/187/125/62/1569558431751.html>

Otra dimensión ausente en la confrontación sino-estadounidense es la ideológica. La Guerra Fría puso frente a frente a dos cosmovisiones, dos modelos políticos y económicos excluyentes que impelían al resto de la comunidad internacional a definirse. China puede ser un Estado autocrático pero su economía es de mercado y su Política Exterior no incluye el proselitismo ideológico.

No obstante, la posibilidad de conflicto persiste y se verá exacerbada (en cuanto posibilidad) por la carrera de armamentos en desarrollo. Los desarrollos militares -carrera naval, pruebas misilísticas, militarización acelerada del espacio y la modernización de los arsenales nucleares- prueban objetivamente la hipótesis de confrontación. Es necesario, por ende, trabajar para retomar negociaciones de control de armas y no proliferación que abarquen a Estados Unidos, Rusia y China. Los foros multilaterales que existen: Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), Primera Comisión de la Asamblea General, Conferencia de Desarme, en los que muchos Estados intermedios y menores participan requieren del compromiso de toda su membresía para que puedan operar<sup>120</sup>. Como dispone el Artículo VI del TNP, la obligación de *celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional*, es una **que compromete a todos sus Estados parte**, que son 191 y no solamente a las cinco potencias nucleares que dicho instrumento reconoce. La diplomacia multilateral es el vehículo que permite a los miembros de la comunidad internacional una voz y un rol para despejar la “Trampa de Tucídides”. Por cierto ningún Estado puede sustituir a las superpotencias confrontadas en las decisiones cruciales que solo ellas tienen que adoptar. Pero el mundo globalizado ha generado tal interrelación e interdependencia, que muchas potencias intermedias y aun pequeñas pueden generar una masa crítica de ímpetu político para impelerlas al diálogo y el entendimiento.

Es claro que el formidable crecimiento de China y su consolidación como superpotencia genuina determinarán las políticas exteriores de los ribereños del Indo-Pacífico en las décadas venideras. Como advirtiera Lee Kwan Yew, *cuando los elefantes pelean el pasto queda aplastado (...) y cuando hacen el amor, también*<sup>121</sup>; consecuentemente, las criaturas de menor tamaño en la selva tenemos que desplazarnos con precaución. Pero la prudencia -jamás un sustituto para la acción- no impide redoblar esfuerzos para estimular en todos los formatos y foros posibles el diálogo y la cooperación entre Washington y Beijing. En diplomacia multilateral, el liderazgo suele ser polifónico. Y la voluntad China de tomar el estandarte del multilateralismo (abandonado esperamos que solo de momento por la Casa Blanca) genera oportunidades para explotar las ventajas de la multipolaridad: es claro que la cooperación internacional es la opción preferida por potencias intermedias (*Middle powers*), especialmente en el Indo-Pacífico y también por la Unión Europea, construida sobre la armonización de intereses inicialmente contrapuestos. Ello contribuiría a impedir que -como teme Richard Haass- el sistema internacional sea dominado por la rivalidad entre estas superpotencias.

---

120 LABBÉ, Alfredo. Loc. Cit.

121 LEE, Hsien-Loong. Loc. Cit.

## Chile

Para nuestro país, mantener un equilibrio en la aproximación hacia Beijing y Washington requerirá de honestidad, discreción y perseverancia. También un refuerzo conmensurable de nuestra diplomacia, cuyos recursos -hoy- no parecen estar a la altura.

Nuestro crecimiento económico -y con él el bienestar de nuestra sociedad- exigen preservar, pero también ensanchar, el espectro de nuestras asociaciones comerciales, evitando a toda costa la dependencia comercial. Manteniendo los ojos bien abiertos deberíamos proseguir en la BRI y ponderar iniciativas como la Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) promovidos por China. También las propuestas concomitantes de Estados Unidos y Europa...cuando surjan. Distintos marcos de cooperación comercial y económica pueden -y deben- coexistir en la aldea global.

Asimilado lo anterior, debemos mantenernos fieles a lo que somos: hijos y herederos de Occidente. Somos parte de la cultura y la civilización occidentales y adscribimos a sus instituciones filosóficas, jurídicas y políticas: por ello es que levantamos la democracia, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional como valores universales; por ello somos miembros comprometidos, responsables y solidarios en el Orden Mundial liberal. Nuestro país goza los productos del *soft power* de Occidente, mientras perfecciona su capacidad disuasiva construyendo interoperabilidad con los sistemas de la OTAN.

En un mundo ideal la globalización y los sistemas multilaterales deberían amortiguar y gestionar las disputas entre las grandes potencias<sup>122</sup>. Nada sustituye por cierto la interacción entre éstas, pero la diplomacia multilateral provee narrativas y liturgias que la pueden facilitar. También espacios para que potencias medianas y pequeñas existencialmente interesadas en la armonía de los elefantes ejerzan las cuotas de liderazgo que **todo Estado despierto posee. El TPP11 lo prueba.**

No percibo un desafío mayor y más noble para la diplomacia chilena en el futuro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham. "Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?", Houghton Mifflin Harcourt, Boston – New York, 2017.

ALLISON, Graham, BLACKWILL, Robert y WYNE, Ali. "Lee Kwan Yew: the Grand Master's Insights on China, the United States and the World", MIT Press, Cambridge, Mass., 2013.

ÁLVAREZ, Carolina. Entrevista al Canciller Chino, WANG Yi. En: *EL MERCURIO* del 28 de julio de 2019, Cuerpo A.

---

122 Las diferencias internacionales más complejas pueden requerir de tiempo para resolverse; no todas admiten una solución inmediata. Gestionar debe entenderse como observar atentamente los diferendos hasta que se pueda construir una solución.

- AMNESTY INTERNATIONAL. "China 2017/2018".  
<https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/china/report-china/>.
- ANG, Yuen Yuen. "Demystifying Belt and Road: the struggle to define China's 'Project of the Century'". En FOREIGN AFFAIRS, 22 de mayo de 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>.
- BECKLEY, Michael. "Stop obsessing about China: why Beijing will not imperil U.S. Hegemony", en FOREIGN AFFAIRS, 21 de septiembre de 2018  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-09-21/stop-obsessing-about-china>.
- BROSE, Christian. "The New Revolution in Military Affairs", En FOREIGN AFFAIRS, mayo/junio de 2019, pp. 122-134.
- CAMPBELL, Kurt M. y RATNER, Ely. "The China Reckoning: How Beijing defied American Expectations". FOREIGN AFFAIRS, Volume 97° Number 2, Marzo/Abril 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>.
- CARMINATI, Daniele. "China's Belt and Road Initiative: debt trap or soft power Catalyst?". En: E-INTERNATIONAL RELATIONS, 1° de septiembre de 2019,  
<https://www.e-ir.info/2019/09/01/chinas-belt-and-road-initiative-debt-trap-or-soft-power-catalyst/>.
- CAVALLO, Ascanio. "El Muro submarino". En LA TERCERA, edición del 15 de septiembre de 2019, Reportajes.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. CHINA POWER: What does China really spend on its military?  
<https://chinapower.csis.org/military-spending/>.
- CHILE. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Principios de la Política Exterior Chilena, Portal de Internet de la Cancillería <https://minrel.gob.cl/principios-de-la-politica-exterior-chilena/minrel/2008-08-02/194424.html>.
- CHINA. THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. China's National Defense in the New Era, July 2019, ISBN 978-7-119-11925-0.  
[http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c\\_138253389.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm).
- CHINA. THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. "China and the World in the New Era", 2019, 5. China will never seek hegemony, p. 28.  
<https://www.chinadailyhk.com/articles/187/125/62/1569558431751.html>.
- CLOVER, Charles: "Xi's China Command and Control", FINANCIAL TIMES, 26 de julio de 2016. <https://www.ft.com/content/dde0af68-4db2-11e6-88c5-db83e98a590a>.

COLBY, Elbridge. "If you want peace, prepare for nuclear war: a strategy for the new great-power rivalry". FOREIGN AFFAIRS, Volume 97, Number 6, November/December 2018, p. 31.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-15/if-you-want-peace-prepare-nuclear-war>.

DAVID, Charles-Philippe. La Guerra y la Paz, Icaria-Antrazyt, Barcelona, 2008 (edición española).

DEFENSE TV: "China Displays DF-17 New Hypersonic Missile - DF-41 World's Longest-Range Military Missile".

<https://www.youtube.com/watch?v=ZhiQtICNqIE>.

ECONOMY, Elizabeth C. "The problem with Xi's China model: why its successes are becoming liabilities". En FOREIGN AFFAIRS, edición electrónica, 6 de marzo de 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-03-06/problem-xis-china-model>.

EL MERCURIO. "Chile y la guerra comercial", Editorial en la edición del 1° de julio de 2019.

ESTEBAN, Mario y OTERO-IGLESIAS, Miguel. "EU Policy in the face of the Chinese challenge", Expert Comment 18/2019, 6 de junio de 2019, Blog del REAL INSTITUTO ELCANO, Madrid.

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/commentary-esteban-oteroiglesias-eu-policy-face-of-chinese-challenge](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-esteban-oteroiglesias-eu-policy-face-of-chinese-challenge).

FREEDOM HOUSE. "Freedom in the world Report" 2019, China

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/china>.

GARRICK, John y BENNETT, Yan Chang. "Xi Jinping Thought: Realisation of the Chinese Dream of National Rejuvenation?". En CHINA PERSPECTIVES, Open Edition Journals. 1° de junio de 2018.

<http://journals.openedition.org/chinaperspectives/7872>.

GEOPOLITICAL FUTURES. GPF TEAM. "Making waves: China pushes ahead with its Aircraft Carriers Program", 24 de mayo de 2018: <https://geopoliticalfutures.com/making-waves-china-pushes-ahead-aircraft-carrier-program/>.

GILLI, Andrea y GILLI, Mauro. "Military Technology: the realities of imitation", CENTER FOR SECURITY STUDIES (CSS) en la ETH (Escuela Politécnica Federal) de Zürich, CSS Analysis in Security Policy, N° 238, febrero de 2019. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse238-EN.pdf>.

HAASS, Richard. "A World in Disarray: American Foreign Policy and the crisis of the Old Order". Penguin Press, New York, 2017.

- HASS, Ryan y RAPP-HOOPER, Mira. "Responsible Competition and the future of U.S.-China relations: seven critical questions for strategy". En: BROOKINGS INSTITUTION blog Order from Chaos, 11 de febrero de 2019.  
<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/02/06/responsible-competition-and-the-future-of-u-s-china-relations/>.
- HAMMOND, Kelly, THUM, Rian y WASSERTROM, Jeffrey. "China's bad old days are back. Why Xi Jinping is rumping up repression". En: FOREIGN AFFAIRS, 24 de julio de 2019  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-10-30/chinas-bad-old-days-are-back>.
- HEIJMANS, Annelies, SIMMONDS, Nicola y VAN DE VEEN, Hans. Editores. "Searching for Peace in Asia Pacific: an overview of Conflict Prevention and Peacebuilding activities", LI, Rex: Capítulo 8.3.2, China and Regional Security- External Perceptions and Responses; Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. "World Report 2019", China, <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/china-and-tibet>.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, Session of Santiago de Compostela -1989. "The Protection of Human Rights and the Principle of Non-intervention in Internal Affairs of States".  
[http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1989\\_comp\\_03\\_en.pdf](http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1989_comp_03_en.pdf).
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. 18<sup>th</sup> Asia Security Summit. The IISS Shangri-La Dialogue. Fourth Plenary Session, Sunday 2 June 2019. General Wei Fenghe, State Councillor and Minister of National Defence, China.  
<https://www.iiss.org/-/media/files/shangri-la-dialogue/2019/speeches/general-wei-fenghes-speech-plenary-4--final.ashx>.
- IRWIN, Douglas A. "Trade under Trump: what he's done so far -and what he'll do next". En: FOREIGN AFFAIRS, 6 de noviembre de 2018.  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-11-06/trade-under-trump>.
- JACQUES, Martin. "When China rules the world: the end of the Western World and the birth of a new global order". Penguin Books, New York. Second Edition, 2012.
- JAPÓN. MINISTRY OF DEFENSE OF JAPAN. Defense of Japan (White Paper) 2019.
- JOHNSON, Ian. "How the State is co-opting religion in China, and what it means for the country's future". En: FOREIGN AFFAIRS, 7 de enero de 2017.  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-01-07/how-state-co-opting-religion-china>.
- KISSINGER, Henry. "On China", Penguin Books, Londres, 2011.
- KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. "Chinese nuclear forces, 2019". En: BULLETIN OF

THE ATOMIC SCIENTISTS, 2019, VOL. 75, NO. 4, 171–178. Routledge, Taylor and Francis Group, 2019.  
<https://doi.org/10.1080/00963402.2019.1628511>.

LABBÉ, Alfredo. “Revitalizando el multilateralismo para contener los riesgos nucleares”, artículo publicado en el sitio web del STIMSON CENTER, Washington, D.C., 18 de septiembre de 2019.

LE THU, Huong. “Belt and Road forums are ‘lovely when friends get together’”, en THE STRATEGIST, 3 de mayo de 2019 <https://www.aspistrategist.org.au/belt-and-road-forums-are-lovely-when-friends-get-together/>.

LEE, Hsien-Loong. Keynote Address, 18<sup>th</sup> ASIA SECURITY SUMMIT, The IISS Shangri-La Dialogue, Singapur, 31 de mayo de 2019. <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019>.

LOSOS, Elizabeth, PFAFF, Alexander y OLANDER, Lydia. “The deforestation risks of China’s Belt and Road Initiative”. En: BROOKINGS, Future Development, 28 de enero de 2019.  
<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/01/28/the-deforestation-risks-of-chinas-belt-and-road-initiative/>.

LOWSEN, Ben. “The four types of China engager: Which are you?”. THE DIPLOMAT, 28 de enero de 2017.  
<https://thediplomat.com/2017/01/the-four-types-of-china-engager-which-are-you/>.

MASTRO, Oriana Skylar. “The Stealth Superpower: how China hid its global ambitions”. En: FOREIGN AFFAIRS, Volume 98° Number 1, enero/febrero 2019  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/china-plan-rule-asia>.

MILLÁN, Alberto. “Entrevista a Ignazio Cassis, Ministro de Exteriores y miembro del Consejo Federal de Suiza”. En: *EL MERCURIO*, Cuerpo A, p. 8, Edición del 27 de abril de 2019.

O’RYAN, Felipe. “La conexión digital Chile-Asia que tiene haciendo malabares diplomáticos a Teodoro Ribera”. En: *LA SEGUNDA*, edición del 2 de agosto de 2019.

ORCHARD, Phillip. “China: growing old before it grows rich”. En: GEOPOLITICAL FUTURES, REALITY CHECK, 29 de mayo de 2018  
<https://geopoliticalfutures.com/china-growing-old-grows-rich/>.

ONU. Asamblea General, Resolución A/60/1.

ONU. Asamblea General, Documento A/71/294 <https://undocs.org/es/A/71/294>.

ONU. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico

- Universal, 31 Período de Sesiones, 5 al 16 de noviembre de 2018: Recopilación sobre China.  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/259/15/PDF/G1825915.pdf?OpenElement>.
- ONU. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. Documento A/HRC/40/6  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CNIndex.aspx>.
- ONU. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Universal Periodic Review: China.  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CNIndex.aspx>.
- ONU. Documento "SECURING OUR COMMON FUTURE: An agenda for Disarmament", Office for Disarmament Affairs, United Nations, 2018.
- OEA. Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México, 27-28 de octubre de 2003: Declaración sobre Seguridad en las Américas  
[http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf).
- ORTÚZAR, Pablo. "Pinochetismo chino", columna de opinión. En: *LA TERCERA* del 7 de septiembre de 2019.
- RODILLO, Pablo. "Los motivos del incómodo Xu Bu, el Embajador chino y sus duras declaraciones". En: *LA SEGUNDA*, viernes 6 de septiembre de 2019.
- RUSER, Nathan. "What satellite imagery reveals about Xinjiang's 're-education' camps and coerced labour". En: *THE STRATEGIST*, 16 de julio de 2019.  
<https://www.aspistrategist.org.au/what-satellite-imagery-reveals-about-xinjiangs-re-education-camps-and-coerced-labour/>
- SHAMBAUGH, David. "Where China could be headed under Xi Jinping", IPI GLOBAL OBSERVATORY, 21 de noviembre de 2018.  
<https://theGLOBALobservatory.org/2018/11/where-china-could-be-headed-under-xi-jinping/>.
- SHAPIRO, Jacob. "Italy signs up for the Belt and Road Initiative", en *GEOPOLITICAL FUTURES*, 18 de marzo de 2019.  
<https://geopoliticalfutures.com/italy-signs-belt-road-initiative/>.
- STRATFOR WORLDVIEW. "China's new need for a maritime focus", 30 de marzo de 2009  
<https://worldview.stratfor.com/article/china-s-new-need-maritime-focus>.
- THE ECONOMIST. The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. En comparación, Chile ocupó la posición 23 en el ranking y Corea del Norte la 167.  
[http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy\\_Index\\_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018](http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018)

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*, 2019, Routledge, Londres, 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Indo-Pacific Strategy*, 1° de junio, 2019, Message from the Secretary of Defense. [https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-/1/DOD\\_INDO\\_PACIFIC\\_STRATEGY\\_REPORT\\_JUNE\\_2019.PDF](https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF).

UNITED STATES OF AMERICA. OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Annual Report to Congress. Military and Security Developments involving the People's Republic of China 2019*. [https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf).

UNITED STATES OF AMERICA. SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE. *Advanced Policy Questions for Dr. Mark T. Esper, Nominee to be appointed Secretary of Defense*. [https://www.armed-services.senate.gov/download/esper\\_apqs\\_07-16-19](https://www.armed-services.senate.gov/download/esper_apqs_07-16-19).

WALDRON, Arthur. "There is no Thucydides Trap". *En: THE STRAIT TIMES*, Singapur, Opinion, 18 de junio de 2017. <https://www.straitstimes.com/opinion/there-is-no-thucydides-trap>.

WEINTRAUB, Stanley. "MacArthur's War: Korea and the undoing of an American Hero", The Free Press, New York, 2000.

ZENZ, Adrian. "Reeducation returns to China: Will the repression in Xinjiang influence Beijing's Social Credit System?". *En: FOREIGN AFFAIRS*, 20 de junio de 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-06-20/reeducation-returns-china>

## CIBERGEOGRAFÍA O EL SALTO DE LO TERRENAL A LO DIGITAL: LAS POSIBILIDADES Y RIESGOS DE UN MUNDO EN RED<sup>∞</sup>

CRISTIAN BARRÍA HUIDOBRO\*

*"Dime por dónde navegas y te diré quién te..."*

### RESUMEN

*Internet representa los cimientos de la sociedad interconectada de hoy, en donde además de remodelar la forma en que nos relacionamos con el mundo, también plantea desafíos a nuestra representación mental y gráfica de los espacios físicos. La integración de nociones virtuales en casi la totalidad de las interacciones en la sociedad moderna, ha evidenciado la necesidad de replantear algunas visiones tradicionales en diversos campos del saber. En este estudio abordamos el caso de la cibergeografía, disciplina emergente que si bien puede trazar sus raíces a los trabajos cartográficos del siglo XIX, no ha sido sino hasta las últimas décadas que ha visto un sustantivo incremento en la complejidad de las representaciones lógicas que requieren ser plasmadas en mapas, los cuales exigen una armonía con los componentes físicos que interactúan de alguna u otra forma, con el mundo virtual. A pesar de que, como casi todo el fenómeno "ciber", la cibergeografía no cuenta con acuerdos 100% transversales a nivel de definiciones conceptuales, sí se han hecho avances epistemológicos importantes, llevando a la propuesta de ciertos criterios a la hora de plasmar cartográficamente los distintos niveles del ciberespacio, sin perder su relación con los elementos geográficamente tradicionales que componen el mundo físico.*

**Palabras clave:** Cibergeografía; ciberespacio; cibercrimen; ciberseguridad.

### CYBERGEOGRAPHY. A LEAP FROM THE PHYSICAL TO A DIGITAL WORLD: THE POSSIBILITIES AND RISKS OF A NETWORKED WORLD

### ABSTRACT

*The Internet represents the foundations of today's interconnected society, a place where we have changed the way in which we interact*

---

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 210120 - Fecha de aceptación: 130820.

\* Postdoctorado (e) en Alta Investigación en Educación Intercultural. Doctor en Ingeniería Informática, Magíster en Ciencias de la Ingeniería Informática, y Magíster en Planificación y Gestión Educacional, Licenciado en Informática y Licenciado en Ciencias de la Ingeniería, cuenta con la Ingeniería en Informática, e Ingeniería en Administración, Director del Centro de Investigación en Ciberseguridad de la Universidad Mayor. [cristian.barría@mayor.cl](mailto:cristian.barría@mayor.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5840-7407>

*with one another, it also poses challenges to our mental and graphic representation of physical spaces. The integration of virtual notions in almost all interactions in modern society have become evident the need to reconsider some traditional visions in various fields of knowledge. This study revises cybergeography, an emerging discipline can be traced since the cartographic works of the 19th century. Only recently a substantial increase in the complexity of the logical representations which should be captured on maps, and they also demand a harmony with the physical components and the virtual world. Although, like most of the “cyber” phenomena, cybergeography does not have 100% transversal agreements at the level of conceptual definitions, important epistemological advances have been made, leading to the proposal of certain criteria when it comes to mapping cartographically the different levels of cyberspace, without losing its relationship with the geographically traditional elements that make up the physical world.*

**Key words:** *Cybergeography; cyberspace; cybercrime; cybersecurity.*

## **CIBERGEOGRAFIA OU O SALTO DA TERRA PARA O DIGITAL: AS POSSIBILIDADES E OS RISCOS DE UM MUNDO EM REDE**

### **RESUMO**

*A Internet representa os alicerces da sociedade interconectada de hoje, onde além de remodelar a forma como nos relacionamos com o mundo, também coloca desafios à nossa representação mental e gráfica dos espaços físicos. A integração de noções virtuais em quase todas as interações na sociedade moderna tem mostrado a necessidade de se repensar algumas visões tradicionais em vários campos do conhecimento. Neste estudo abordamos o caso da cibergeografia, uma disciplina emergente que, embora possa remontar às obras cartográficas do século XIX, não foi senão nas últimas décadas que assistiu a um aumento substancial da complexidade das representações lógicas que o requerem. ser capturados em mapas, que requerem harmonia com os componentes físicos que interagem de uma forma ou de outra com o mundo virtual. Apesar de, como quase todo o fenômeno “cibernético”, a cibergeografia não ter acordos 100% transversais ao nível das definições conceituais, se houve avanços epistemológicos importantes que levaram à proposição de determinados critérios no mapeamento cartográfico. os diferentes níveis do ciberespaço, sem perder sua relação com os elementos geograficamente tradicionais que compõem o mundo físico.*

**Palavras-chave:** *Cibergeografia; Ciberespaço; cybercrime; ciber segurança.*

## I. UN NUEVO CONTEXTO

Según Luis Feliú Ortega<sup>1</sup>, hasta hace algunos años no existía un problema respecto de las definiciones “porque se seguía el método cartesiano y –los sistemas francés y alemán– cuyos idiomas son muy precisos. Sin embargo, en la actualidad, la influencia de las doctrinas anglosajonas, muy poco proclives a preocuparse por la precisión en el lenguaje y –con una– tendencia a utilizar la ambigüedad y los eufemismos en la utilización de determinados conceptos, han hecho que exista bastante confusión”.

Es así como observamos que en el transcurso del tiempo suelen aparecer nuevos términos o bien uno antiguo adquiere un significado nuevo y espontáneamente se habla de él en todas partes. Ello ha sido sumamente visible en los últimos años, donde han surgido palabras de antiguo cuño a las que se ha añadido el sintagma “*ciber*” como un prefijo, transformándolas por este expediente en algo nuevo, aunque como veremos no tanto. Lo importante es que cualquier definición, como la de espacio, por ejemplo, no cambia por el hecho de que se le añada “*ciber*” al comienzo. Es decir, sigue siendo un espacio, solo que una región particular de él.

A pesar de lo anterior, es necesario hacer algunas precisiones en torno al tema que nos ocupa (que es la *Cibergeografía*), como es el caso de algunas definiciones que es importante tomar en cuenta. Comencemos por “*Ciber*”. Para Stuart Umpledy y Eric Dent, el término aparece por primera vez en 1948, como título del libro “*Cybernetics*,” de Norbert Wiener, profesor de Matemáticas del Instituto de Tecnología de Massachusetts, con un subtítulo que busca aclarar el alcance del ensayo: “Control y Comunicaciones en los Animales y las Máquinas”<sup>2</sup>. Es decir, esta nueva expresión se encuentra asociado a relaciones, a lo que hay *entre*, o lo que media la comunicación entre personas, o entre personas y máquinas.

La expresión “*cibernética*”, por su parte, guarda relación con la electrónica. Ya durante la guerra de Vietnam la investigación en los campus universitarios, apoyados por el Departamento de Defensa, comenzó a volverse controversial (esto es, ¿se realizaba para prolongar la guerra o para terminarla?, etc.). Un resultado de dicha discusión fue la denominada enmienda Mansfield, según la cual los investigadores financiados por dicho organismo tenían que explicar la relevancia de sus investigaciones con respecto a la misión de las Fuerzas Armadas. Es así como los investigadores en inteligencia artificial, como una forma de justificar la financiación, crearon la idea de que en un futuro las batallas se librarían utilizando robots o sensores electrónicos. De ahí la razón por la que, en aquella época de mucha beligerancia, la cibernética contribuyó a cimentar la idea de un “campo de batalla electrónico”<sup>3</sup>.

Desde un punto de vista militar, para Van Creveld, “*la cibernética y los computadoras*

- 
- 1 FELIÚ Ortega, Luis, 2012, La confusa terminología de la seguridad y la defensa. *IEEE, Documento de opinión*. 2012. p. 6.
  - 2 UMPLEBY, Stuart A. y DENT, Eric B., 1999. The Origins and Purposes of Several Traditions in Systems Theory and Cybernetics. *Cybernetics and Systems*. 1999. Vol. 30, no. 2, pp. 79-103. DOI 10.1080/019697299125299. Informa UK Limited.
  - 3 *Ibíd.*

*trajeron algo más que cambios en la administración, la logística, las comunicaciones, la inteligencia y las operaciones, [por cuanto ella] también ayudó a que un nuevo conjunto de personas, personas que pensaban la guerra –y que, por lo tanto, la planeaban, preparaban, libraban y evaluaban– pudieran hacerse cargo de ello con la ayuda de nuevos criterios y desde un punto de vista totalmente novedoso”<sup>4</sup>.*

Pese a lo anterior, para autores como Brett Williams el término “ciber” “no debe ser usada como verbo ni debe emplearse como un sustantivo que puede valerse por sí mismo”<sup>5</sup>. Sin embargo, para efectos de nuestro artículo, el sintagma “ciber” será utilizado para todo aquello que guarde relación o interactúe en este curioso campo del ciberespacio, ya sea dentro de o en relación con él.

Por lo tanto, es en este marco conceptual donde viene a inscribirse nuestra mirada sobre la geografía, o más derechamente, sobre la *Cibergeografía*.

Esta disciplina es una especialidad muy reciente, que es más bien hija del siglo XXI, y cuyo nacimiento se produjo fundamentalmente entre el Reino Unido y los Estados Unidos. Se trata de un cambio de nivel para la ciencia *geográfica*. En este caso, su estudio comprende –además del territorio y sus múltiples ramas o acepciones– la naturaleza espacial de las redes de comunicaciones informáticas, incluyendo Internet y todo “lugar electrónico” que pueda existir entre los monitores computacionales<sup>6 7 8</sup>. En otras palabras, al *ciberespacio*.

Sin lugar a dudas, y sobre todo en la actualidad, resulta sorprende experimentar la instantaneidad con que día a día abordamos (y somos abordados por) las comunicaciones. Desde una perspectiva *cibergeográfica*, entonces, el asunto no deja de cobrar interés, por cuanto el ciberespacio, sin poseer una cartografía a la usanza geográfica, sí posee una propia en el contexto de las actuales tecnologías digitales. Para Carl Sagan, en el libro “La Conexión Cósmica”<sup>9</sup>, desde tiempos inmemoriales los seres humanos han reflexionado acerca del lugar que les toca ocupar en el universo y, por lo tanto, preguntarse qué lugar nos toca ocupar ahora en el ciberespacio no es una pregunta con sentido original. Lo que sí resulta original es el hecho de que este nuevo universo es, efectivamente, una creación humana.

Por lo mismo, la *cibergeografía* considera, entre otras, las relaciones socioespaciales

---

4 VAN CREVELD, Martin, 2010. *Technology and war: From 2000 BC to the present*. Simon and Schuster.

5 WILLIAMS, Brett, 2019. Cyberspace: What is it, where is it and who cares? *Armed Forces Journal* [online]. 2019. [Accessed 14 noviembre 2019]. Available from: <http://armedforcesjournal.com/cyberspace-what-is-it-where-is-it-and-who-cares/>

6 BUZAI, Gustavo, 2001. Cibergeografía y la destrucción del “mito” de la red mundial sin centro. *Estudios socioterritoriales*. 2001. Vol. 2, no. 2, pp. 9-24.

7 KITCHIN, Robert M., 1998. Towards geographies of cyberspace. *Progress in Human Geography*. 1998. Vol. 22, no. 3, pp. 385-406. DOI 10.1191/030913298668331585. SAGE Publications

8 RAMÍREZ Velázquez, Blanca Rebeca and LÓPEZ Levi, Liliana, 2015. *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar*. 1. Geografía para el siglo XXI: Serie Textos universitarios.

9 SAGAN, Carl, 2000. *Carl Sagan's cosmic connection*. Cambridge: Cambridge University Press.

que abarca claras líneas de estudio: la distribución espacial del equipamiento físico de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), los aspectos sociodemográficos de las nuevas comunidades virtuales, la visualización perceptiva de los nuevos espacios electrónicos, el estudio geográfico de los flujos comunicacionales, y las Tecnologías de la Información Geográfica (TIG)<sup>10</sup>. “Es en este último aspecto –el de las relaciones socioespaciales– donde el presente trabajo se focaliza, es decir, en la aparición de este nuevo tipo de geografía, de tal modo de conocer sus características, sus rasgos principales, hacia dónde debiera crecer o desarrollarse, y qué va a significar esto para todos nosotros”.

Para introducirnos en esta temática observaremos que surgen componentes *geográficos*, los que relacionamos con la ubicación, ya sea en la tierra, el aire, el mar o el espacio. Luego, esta *cibergeografía* es el “lugar” donde se encuentran los elementos de las redes, cuyos componentes físicos comprenden el *hardware*, el *software* y la *infraestructura* (los cables, los sistemas Wireless, los enlaces electromagnéticos, los satelitales y los ópticos), que apoyan a las redes y a los conectores físicos (cables, radio frecuencia, *routers*, *switches*, *servers* y computadoras).

Por lo mismo, el *ciberespacio* es el campo donde traza y trazará sus “mapas” la *cibergeografía*. El ciberespacio, decía Ted Stevens, último senador de Alaska, “No es un camión. Es una serie de tubos”. Una serie de tubos como aquellos por los que se enviaban mensajes de un lugar a otro en entidades cerradas como bancos o supermercados. Estos “tubos” de Stevens, pese a no representar exactamente lo que es el ciberespacio, ayudan a comprenderlo como un entramado, un tejido; una analogía, en buenas cuentas, que utilizan los expertos (no solo el antiguo senador) para describir las conexiones de datos<sup>11</sup>.

Para la geografía, por tanto, el ciberespacio viene a ser un “conjunto de medios y procedimientos basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) configurados para la prestación de servicios. Está constituido por hardware, software, Internet, servicios de información y sistemas de control que garantizan la provisión de aquellos servicios esenciales para la actividad socioeconómica de cualquier estado, en especial aquellos ligados a sus infraestructuras críticas”<sup>12</sup>.

En consecuencia, es posible decir que la *cibergeografía* se refiere al estudio que comprenden las amplias relaciones entre lo real (espacio geográfico) y lo virtual (representación digital)<sup>13</sup>, que van a revolucionar (y ya lo están haciendo) el análisis geográfico del siglo XXI.

---

10 BUZAI, Gustavo D., 2001. Paradigma Geotecnológico, Geografía Global y CiberGeografía, la gran explosión de un universo digital en expansión. *GeoFocus. Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*. 2001. Vol. 1, pp. 24-48.

11 SINGER, P. W. and FRIEDMAN, Allan, 2014. *Cybersecurity and cyberwar*. New York: Oxford University Press.

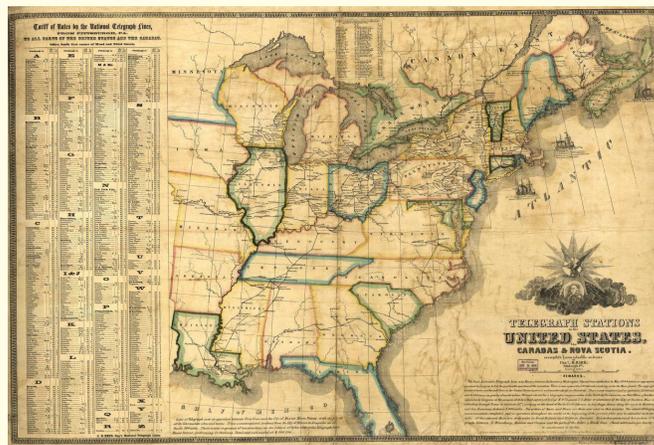
12 SIERRA, Daniel, 2015. Las dos caras de la tecnología. *CIBER Elcano* [online]. 2015. No. 2, p. 15. [Accessed 14 november 2019]. Available from: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6df2110047ec9efab8bbbe8dbc02bac7/Ciber\\_Elcano\\_Num2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1428393273980](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6df2110047ec9efab8bbbe8dbc02bac7/Ciber_Elcano_Num2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1428393273980)

13 BUZAI, Gustavo, 2001. Loc. Cit.

## II. REPRESENTACIONES GRÁFICAS DE LA CIBERGEOGRAFÍA

Si bien la cibergeografía se alza como una disciplina relativamente nueva, el interés por la representación cartográfica de redes e interacciones puede trazarse muy atrás en el tiempo, hasta el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones, partiendo por el telégrafo y el teléfono durante el siglo XIX. En el año 1853, el cartógrafo Charles B. Barr produjo un detallado mapa (ver figura 1) que ilustra la red de telégrafos existente en esa época en los Estados Unidos<sup>14</sup>.

Figura 1  
Telegraph stations in the United States, the Canadas & Nova Scotia



Fuente: Barr, 1853.

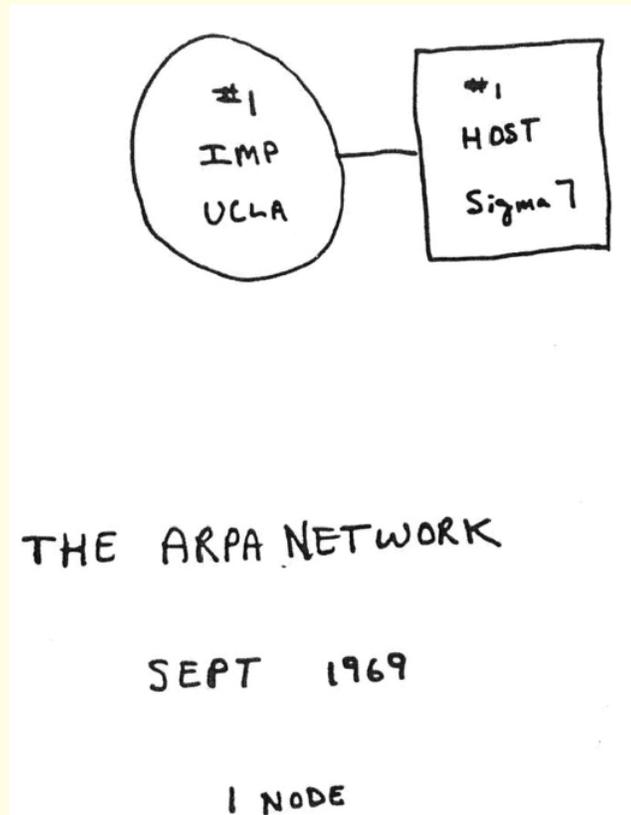
Su trabajo nos permite apreciar la lógica empleada en términos de simbología: las estaciones de telégrafos eran marcadas con un punto negro, mientras que las líneas que las interconectaban, con líneas negras. La red se superponía a un mapa tradicional que ilustraba los límites entre Estados, la presencia de ríos, entre otros aspectos, los cuales facilitan al lector la interpretación de la información, dando un sentido espacial a la ubicación de las estaciones. Esta simple, pero eficiente lógica, puede emplearse, por ejemplo, para producir un mapa de los *Datacenters* públicos y privados que prestan servicios a nuestras instituciones.

Por supuesto, en el caso de redes más complejas se debe recurrir a otras representaciones que permitan complementar la información provista en el mapa. Un ejemplo de esto es el mapa geográfico de ARPANET, la red computacional que sentó los cimientos de Internet: ella comenzó como un bosquejo a mano alzada, que ilustraba una simple red compuesta por un sistema computacional de tiempo compartido, y una interfaz de procesamiento de mensajes (ver figura 2) que fue evolucionando hasta una amplia representación de los distintos nodos computacionales distribuidos en el territorio

14 BARR, Chas. B., 1853. *Telegraph stations in the United States, the Canadas & Nova Scotia*. [S.l.] [Map] [online]. [image]. 1853. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.loc.gov/item/97683602/>

estadounidense (ver figura 3)<sup>15</sup> <sup>16</sup>. Cabe hacer notar que la alta concentración de nodos en ciertas zonas del territorio, delatan la densidad de establecimientos financiados por el gobierno, como también de instalaciones militares.

Figura 2  
ARPANET first node sketch



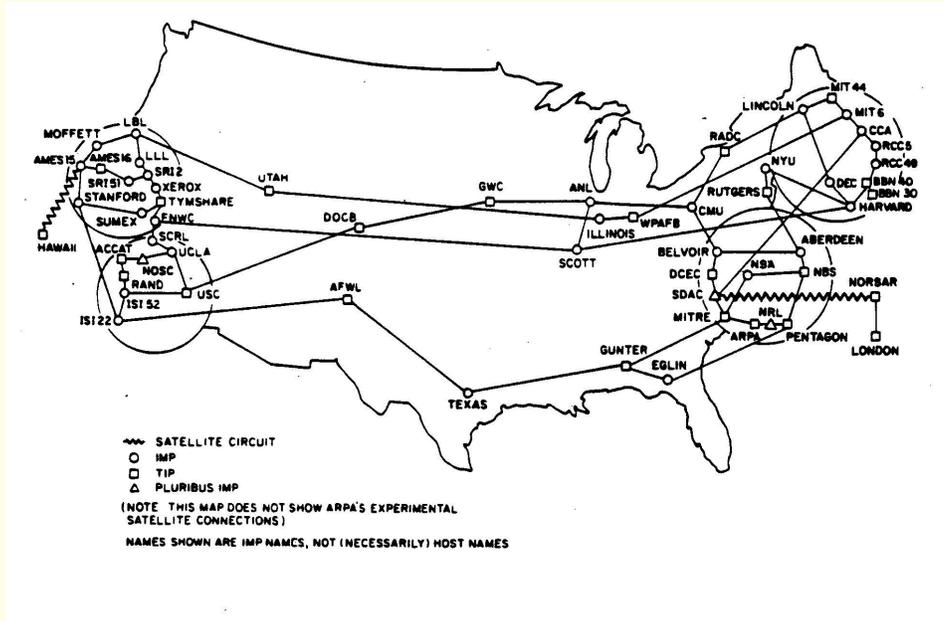
Fuente: Cerf and Kahn, 1990.

---

15 FIDLER, Bradley and CURRIE, Morgan, 2015. The Production and Interpretation of ARPANET Maps. *IEEE Annals of the History of Computing*. 2015. Vol. 37, no. 1, pp. 44-55. DOI 10.1109/mahc.2015.16. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE)

16 CERF, V. and KAHN, B., 1990. Selected ARPANET maps. *Computer Communications Review (CCR)*. 1990. No. 20, pp. 81-110.

Figura 3  
ARPANET geographical map, 1977



Fuente: Cerf and Kahn, 1990.

Hasta aquí, sin embargo, la *cibergeografía* no pasa de ser una representación de ubicaciones y conexiones superpuestas a un mapa tradicional. Por lo pronto, digamos que los aspectos a considerar son muchos más. Dodge y Kitchin realizaron uno de los trabajos más exhaustivos en la materia, a través de su *Atlas del Ciberespacio*, en el que se plantean distintas formas de representar los mapas cibergeográficos<sup>17</sup>.

Los autores proponen tres enfoques para estas representaciones, a saber: “el mapeo de infraestructura y tráfico, el mapeo de la red, y el mapeo de las conversaciones y la comunidad”. Así como en la geografía tradicional un espacio específico puede utilizarse para una diversidad de mapas, en la cibergeografía la representación gráfica de un ciberespacio puntual puede abordarse de diferente manera. El enfoque hacia la infraestructura y tráfico apunta a proveer representaciones exactas de la ubicación física de una infraestructura de red. Este tipo de mapas resulta sumamente práctico, por la sencilla razón de que gran parte de la arquitectura de red no es habitualmente visible. Un *Access Point* cuya antena provee de Internet inalámbrico a una oficina, por ejemplo, está físicamente conectada a la infraestructura de red de dicha oficina, la cual a su vez está físicamente conectada a la infraestructura de red del proveedor de servicios de Internet (ISP) contratado. Esta conexión física se traduce en cables y dispositivos que habitualmente pasan bajo pisos flotantes, entretechos, tuberías, o cubresuelos. Lo que vemos, entonces, normalmente es el punto final de toda la infraestructura física, no su alcance real.

17 DODGE, Martin and KITCHIN, Rob, 2001. Atlas of cyberspace. Harlow: Pearson Education.



Figura 5  
Live Map of Satellite Positions



Fuente: [https://in-the-sky.org/satmap\\_worldmap.php](https://in-the-sky.org/satmap_worldmap.php)

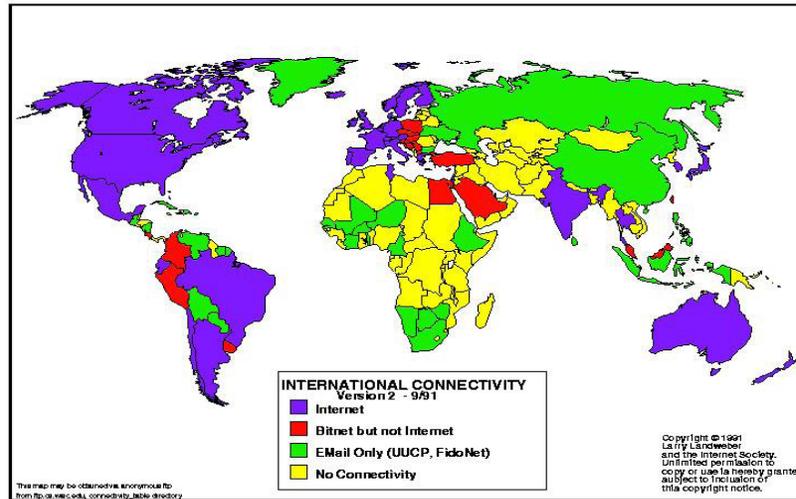
En ciertos casos puede ser necesario contar con una visión más amplia de cierto fenómeno. En el mismo Atlas ya mencionado, los autores sostienen que el uso de mapas de censo de infraestructura puede ser una buena alternativa para seguir la actividad del ciberespacio en determinadas regiones. Para la cibergeografía, puntualmente, una cartografía de censo de la infraestructura de Internet en una ubicación dada, nos permite visualizar y comparar niveles de conectividad, ya sea a macro o micro escala. Si se produce un incremento en la actividad en ciertos lugares asociados a instancias de riesgo conocidas, es posible identificar nodos principales y secundarios de una red en operación que participe de la instancia de riesgo de que se trate. Dicho de otro modo, allí donde la red se encuentre más al rojo, en esos lugares es donde habrá que buscar<sup>20</sup>.

En las figuras 6 y 7 se ilustran dos reconocidos mapas de conectividad global, producidos por Larry Landweber y que evidencian la expansión de la conectividad global, entre 1991 y 1997<sup>21</sup>.

20 La anécdota del hombre que busca sus llaves bajo el cono de luz, sin saber si las perdió allí o no, viene a cuento en nuestra exposición. Las irregularidades en los patrones de uso de red, que pueden ser detectadas mediante las herramientas que nos entrega la cibergeografía, son el cono de luz bajo el cual buscaremos la red (o el conjunto de redes) maliciosas.

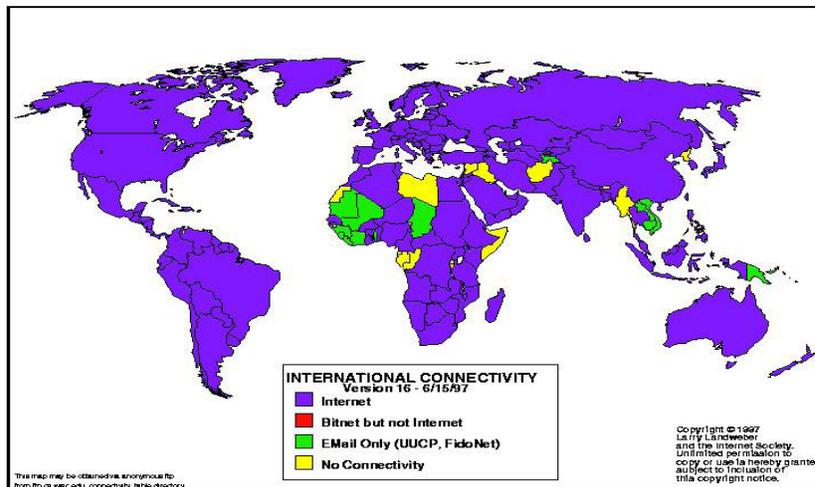
21 LANDWEBER, L., 1997. INTERNATIONAL CONNECTIVITY. *Pages.cs.wisc.edu* [online]. 1997. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <http://pages.cs.wisc.edu/~lhl/maps/>

Figura 6  
Conectividad Internacional, 1991



Fuente: Landweber 1997

Figura 7  
Conectividad Internacional, 1997.



Fuente: Landweber 1997

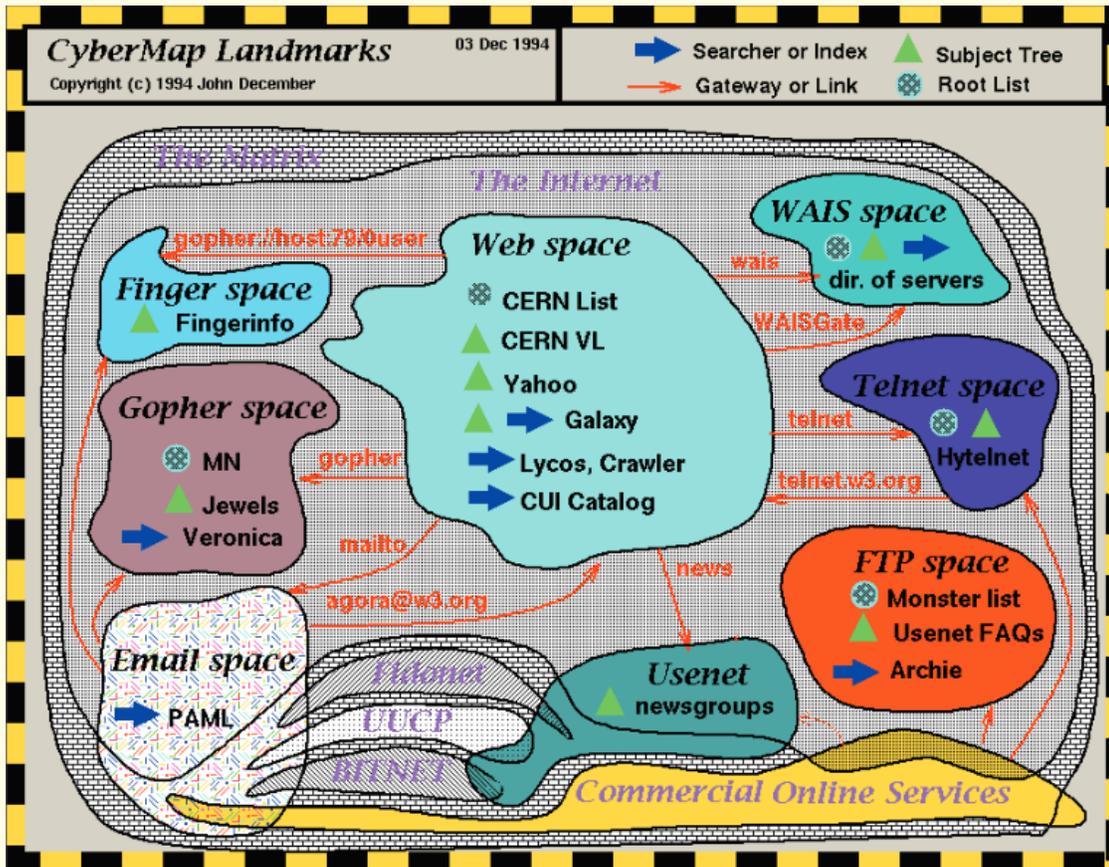


Una inspección superficial del mapa permite identificar rápidamente la poca densidad de este tipo de servidores en América del Sur, en comparación a Europa o América del Norte.

En el segundo enfoque para la representación en la cibergeografía –el mapeo de la red–, supone un interesante desafío intelectual, considerando que convergen diversas disciplinas como la gráfica computacional, el diseño de la información, entre otras.

Uno de los primeros ejercicios mentales de este tipo, plasmados en un mapa, es el realizado por John December, quien el año 1994 publicó un mapa conceptual de los espacios de información de Internet<sup>23</sup>, el cual se expone en la figura 9.

Figura 9  
Conceptual map of Internet information spaces



Fuente: December J., circa 1994.

Su mapa es un claro ejemplo del desafío que implica la representación cartográfica

23 DECEMBER, John. Loc. Cit.

de fenómenos no espaciales, por cuanto la amplitud de las formas que busca representar no posee una referencia específica en el mundo físico<sup>24</sup>. Así, aunque se pueda plasmar una relación de subconjuntos entre elementos que se sabe pertenecen a alguna categoría –como, por ejemplo, el espacio compuesto por los sitios web puede considerarse parte del espacio compuesto por Internet–, el ordenamiento, magnitud y forma de los mismos quedan mucho más sujetos a la interpretación subjetiva.

En el otro extremo tenemos las representaciones de sitios web individuales. Probablemente el lector habrá notado que diversos sitios web contienen una sección denominada “mapa del sitio”. Dicha sección habitualmente consta de una mera tabla de contenidos, donde se ilustran de manera plana las secciones existentes, junto con las subsecciones asociadas. Un ejemplo de esto es el mapa del sitio web del Metro de Santiago, que se muestra en la figura 10.

Figura 10  
Mapa del sitio web de Metro de Santiago

Tu Viaje	Atención a Clientes	Corporativo	Licitaciones
<ul style="list-style-type: none"><li>• Planificador</li><li>• Conexiones</li><li>• Plano de Red</li><li>• Estaciones</li><li>• Tarifas</li><li>• Horarios</li><li>• Carga tu Bip!</li><li>• Estado del Servicio</li><li>• Ruta Expresa</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oficinas</li><li>• Objetos Perdidos</li><li>• Tarjeta Adulto Mayor</li><li>• Sugerencias y Reclamos</li><li>• Preguntas Frecuentes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Misión y Visión</li><li>• Nuestros Valores</li><li>• Marco Normativo</li><li>• Objetivo o Giro de la Empresa</li><li>• Filiales</li><li>• Estructura Organizacional</li><li>• Remuneraciones</li><li>• Información Financiera</li><li>• Informe Financiero Anual</li><li>• Canal de Denuncias</li><li>• Reporte Operacional</li><li>• Memoria</li><li>• Reporte de Sostenibilidad</li><li>• Historia</li><li>• Mapa del Sitio</li><li>• Información de Interés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propuestas en Curso</li><li>• Propuestas Antiguas</li><li>• Registro de Empresas</li><li>• Licitaciones proyecto Líneas 3 y 6</li></ul>
Noticias	Metro.cl		Actividades Comerciales
<ul style="list-style-type: none"><li>• Noticias Recientes</li><li>• Sala de Prensa</li><li>• Historias de Metro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mapa del Sitio</li><li>• Políticas de Privacidad</li><li>• Normas Uso y Convivencia Redes Sociales</li><li>• Trabaja con Nosotros</li><li>• Contacto al Webmaster</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Espacios Publicitarios</li><li>• Gestión de Espacios Comerciales</li><li>• Permisos Comerciales</li><li>• Consultorías</li></ul>
El Buen Viajero	Utilidades para funcionarios		
<ul style="list-style-type: none"><li>• Tips de Viaje</li><li>• Qué hacer en caso de contingencia</li><li>• Ticket de Viaje</li><li>• Medidas operacionales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acceso Preferencial</li><li>• Portal para Trabajadores</li><li>• Verificación de Documentos</li></ul>		

Fuente: Metro de Santiago (<https://www.metro.cl/corporativo/mapa-del-sitio>).

El principal objetivo de estos mapas es el de proveer a los motores de búsqueda, de información concreta sobre las páginas que el sitio contiene, de modo que ellos las puedan rastrear fácilmente<sup>25</sup>. También, en el caso de los visitantes, sirven como orientadores o mapas.

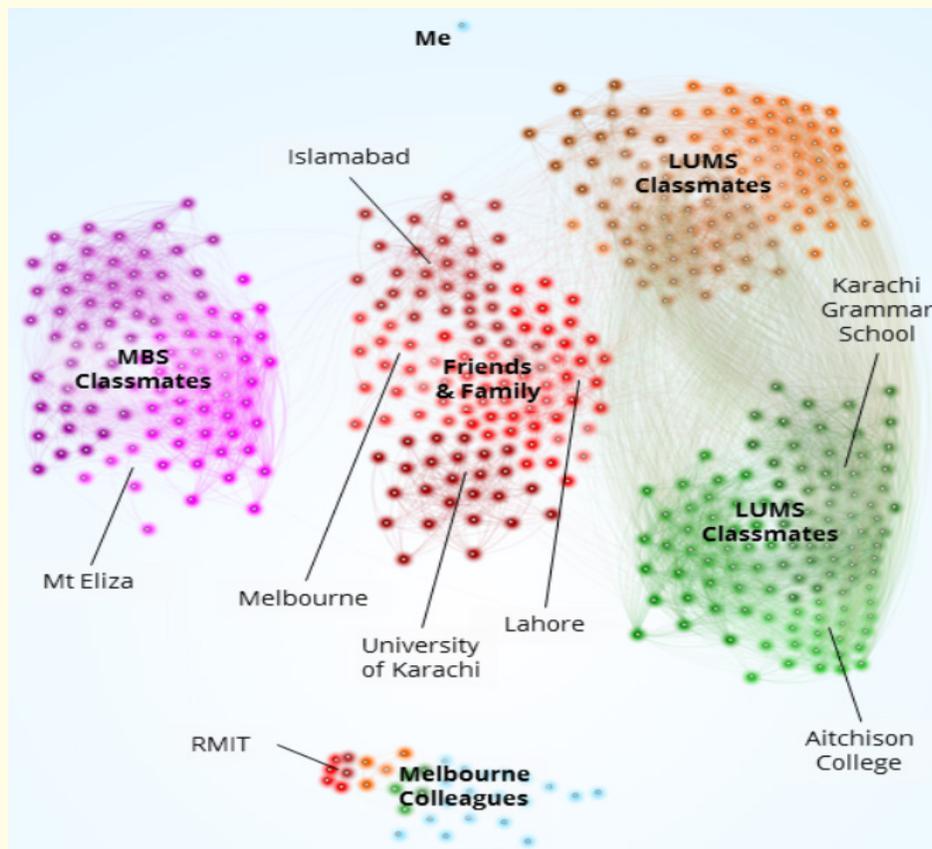
24 JONGH, Charles and ORMELING, Ferjan, 2002. Mapping non-spatial phenomena. *Proceedings of the Seminars on Developing the ICA-CET Internet Cartography Course, Helsinki, Finland*. 2002.

25 Página principal de sitemaps.org, [no date]. *Sitemaps.org* [online], [Accessed 14 november 2019].

El último enfoque dice relación con el mapeo de las conversaciones y la comunidad. Hasta este punto los enfoques se han concentrado en los niveles físicos y lógicos del ciberespacio; sin embargo, Internet como lo conocemos hoy en día genera y facilita múltiples interacciones entre personas diariamente.

En este sentido, las redes sociales son probablemente uno de los puntos de Internet más representativos en lo que respecta a las interacciones humanas facilitadas por la red. Las figuras 11 y 12 ilustran dos ejemplos presentados por Ameer Khan en su blog personal<sup>26</sup>.

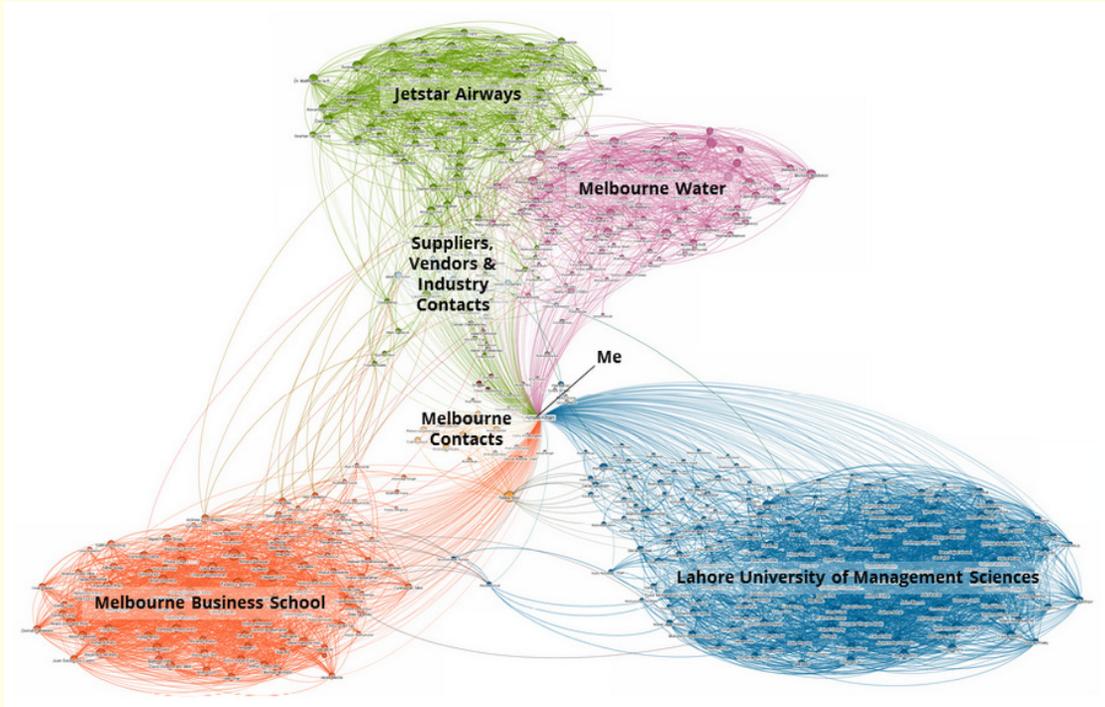
Figura 11  
Red de contactos en Facebook



Fuente: Ameer Khan.

26 DECEMBER, John, 1994. December Communications, Inc. december.com. *December.com* [online]. 1994. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.december.com/>

Figura 12  
Red de contactos en LinkedIn.



Fuente: Ameel Khan.

Este tipo de mapas permiten visualizar y explorar aspectos humanos facilitados por la tecnología, los cuales de otro modo requerirían un gran esfuerzo de abstracción.

Los enfoques que hemos visto, proveen una aproximación al heterogéneo conjunto de factores que pueden considerarse a la hora de generar mapas cibergeográficos. Los múltiples criterios posibles representan tanto problemas como oportunidades: los mapas concebidos para responder a una necesidad específica, pueden no ser apropiados para otros casos. Pero no hay que olvidar que este tipo de disyuntivas ya existen en la geografía y cartografía tradicional, con diferentes matices.

### III. RIESGOS, POSIBILIDADES Y DESAFÍOS

Un aspecto importante para el diseño de una cibergeografía que pueda ser entendida de forma transversal por los distintos actores involucrados, es que debe existir un consenso en términos técnicos y jurídicos. Si bien hay ciertos aspectos que son universalmente entendidos, tales como los componentes físicos de una infraestructura, o los protocolos de red, entre otros, los niveles más abstractos de las definiciones se vuelven mucho más difusos; incluso poder explicar por qué los desarrollos ciberespaciales representan tecnologías significativas y transformadoras, no es tarea trivial, lo que genera

debates académicos que pueden durar años<sup>27</sup>.

Tal disyuntiva supone riesgos tanto nacionales como internacionales, ya que del mismo modo que la persecución y el castigo de “ciberdelincuentes” requiere de un marco legal que sustente el actuar tanto de policías como de entidades judiciales, aquellos posibles conflictos y/o delitos que afecten cualquier elemento considerado dentro de la cibergeografía nacional, solo podrán ser enfrentados con el apoyo de un marco legal adecuado.

Si bien estos aspectos pueden ser relativamente simples de abordar a nivel local, ya que bastaría un consenso propio para diseñar una definición jurídica eficiente, los fenómenos e interacciones relacionadas con la red e Internet suelen involucrar a actores de diferentes países. Y aquí empiezan los problemas. La tipificación de delitos a nivel de “ciberdelincuencia” en el país anfitrión puede ser muy diferente de aquella aplicada en el país persecutor. La falta de consenso respecto de qué constituye parte de la cibergeografía de un país (recordemos que hablamos de ciberespacio), supone un evidente riesgo de conflicto con otros países. Esto es comparable a ciertos conflictos limítrofes.

Pese a todo, esta problemática supone al mismo tiempo posibilidades interesantes para nuestro entendimiento del mundo interconectado de hoy. La cibergeografía en cierta medida apunta a un orden en los límites del ciberespacio, lo cual puede favorecer o al menos facilitar el trabajo colaborativo entre países en lo que respecta a la infraestructura física y virtual que sostienen las interacciones digitales de hoy. Ya se trate de la identificación predictiva de espacios que requieren mejoras en su infraestructura, ya de la protección del ciberespacio relativo a un sector cibergeográfico específico, la dimensión espacial puede aportar tanto en la búsqueda de acuerdos como en la prevención de delitos o ilícitos basados en Internet.

El desafío ante las tendencias disruptivas y las tecnologías de la información, para el desarrollo de las operaciones militares, es sin duda la dimensión del ciberespacio que más escenarios abarca<sup>28</sup>, tal como se plantea en la investigación “*La Dimensión del Ciberespacio: una propuesta de ciberseguridad*”. Sin locación física específica, la idea del agresor o del enemigo, obliga a replantearse las categorías tradicionales de la “guerra real” y exige, por la dinámica propia de la innovación tecnológica, una rápida adaptación para los Sistemas de Defensa respecto de sus componentes. En las últimas décadas, muchos países vienen reorientando esfuerzos y recursos para resguardar no solo los espacios tradicionales (terrestre, marítimo y aeroespacial), sino también el ciberespacio. Es aquí, precisamente, donde la cibergeografía, de momento, al menos, es la única posibilidad real.

---

27 KITCHIN, Robert M. Loc. Cit.

28 BARRÍA, Cristian, 2019. La Dimensión del Ciberespacio: una propuesta de ciberseguridad. *Cuadernos de Trabajo, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE)* [online]. 2019. No. 1. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.anepe.cl/centro-de-estudios-estrategicos-2/cuadernos-de-trabajo/>

#### IV. CIBERGEOGRAFÍA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La *geolocalización* dentro de la *cibergeografía* reviste una gran importancia, por su impacto en el espacio físico, ya que es allí donde se manifiesta la vida social de los hombres. Tal como se ha señalado, este nuevo ámbito de circulación de la información no constituye un espacio en sí mismo, un espacio a la manera tradicional, sino más bien una dimensión superpuesta que traspasa los espacios físicos tradicionales, y que resulta de vital importancia para comprender las implicancias del mismo en el ámbito de la Defensa, ya que las operaciones virtuales –entendidas como operaciones de información– resultan de interés para los Estados por su capacidad de producir alteraciones y/o modificaciones en el mundo físico<sup>29</sup>.

En su libro *“Reflexiones sobre la Geografía Estratégica Militar 2.0”*, Jane Holloway expone la relevancia que ha alcanzado la geografía en los asuntos militares modernos, destacando la cibergeografía como una de las dimensiones clave en una fuerza de Defensa que busque estar a la par con los nuevos desafíos que impone el complejo mundo interconectado de hoy<sup>30</sup>.

Dentro de su propuesta marco de trabajo para la modernización de la geografía militar (SMG 2.0), Holloway plantea la necesidad de reconocer esta asignatura como una nueva subdisciplina y como un ámbito geográfico propio, el cual aporte distintos aspectos técnicos y tecnológicos que permitan y expandan nuestro conocimiento espacial, temporal y ambiental, elementos fundamentales para generar una capacidad de respuesta estratégica y operativa, oportuna y eficiente.

Toda esta *“ciber esfera”*, sostiene Holloway, ha despertado un explosivo interés en las organizaciones de Defensa, en las cuales se puede apreciar un aumento en las investigaciones sobre tópicos como la ciberseguridad y ciberguerra<sup>31</sup>. Y no es algo que debiera sorprendernos, considerando los diversos incidentes de ciberseguridad que afectan a todo el mundo, tanto a la comunidad civil como a la militar. Y Chile no es la excepción.

#### V. DISYUNTIVAS RELACIONADAS CON LA CIBERGEOGRAFÍA

Algunos de los principales cuestionamientos a esta dimensión son de tipo valórico. La geografía, y la cibergeografía (o sea, la geografía del ciberespacio), es acerca de datos. Los datos revelan cosas que relaciona a personas. Y las partes que revelan no son pocas o triviales. Al conocer aspectos como conectividad, intensidad de tráfico, orígenes y destinos de los mensajes, calidad y confiabilidad de los mismos, etc., los encargados de realizar estos trabajos (aun cuando se trate de algoritmos) deben inmiscuirse en las vidas de las personas. Este escenario es y representará un problema.

---

29 DE VERGARA, Evergisto, TRAMA, Gustavo Adolfo, URIONA, Marcelo Noel, ORTIZ, Javier Ulises and DESTRO, Lucía Alejandra, 2018. *Operaciones militares cibernéticas: Planeamiento y Ejecución en el Nivel Operacional*. Editorial Visión Conjunta.

30 HOLLOWAY, Jane L., 2018. Reflections on Strategic Military Geography 2.0. *Advances in Military Geosciences*. 2018. pp. 49-67. DOI 10.1007/978-3-319-73408-8\_4. Springer International Publishing

31 SINGER, P. W and FRIEDMAN, Allan, 2014. *Cybersecurity and cyberwar*. New York: Oxford University Press.

Las amenazas del ciberespacio no son ajenas a institución alguna, sin importar si estas son públicas o privadas, civiles o militares. Desde un usuario común hasta un gobierno completo, encontrarán en el ciberespacio toda clase de posibles atacantes que buscarán atentar contra sus intereses. Esto naturalmente motiva la discusión e implementación de medidas preventivas y/o de respuesta ante estas amenazas, con el fin de resguardar aquellos datos y activos de interés. Pero en el legítimo afán de proteger surgen ciertas necesidades controvertidas, como el poder identificar a quien está del otro lado de la pantalla.

Si bien en un escenario en el que del “otro lado” hay efectivamente un ciberdelincuente, para poder determinar que lo sea hace falta un amplio trabajo de investigación y, en ocasiones, de monitoreo. En este trabajo se busca, de una u otra forma, individualizar a ese atacante que hasta entonces, es una entidad anónima. Durante esa individualización la geolocalización sin duda provee de una poderosa herramienta para que las entidades respectivas puedan dar con el paradero del delincuente.

Sin embargo, supone un escenario ideal en el que el sospechoso es realmente el atacante. Si bien los conceptos técnicos y jurídicos de estas situaciones escapan al alcance de este trabajo, es importante acotar que un ecosistema de geolocalización potenciada y mejorada por trabajos tecnológicos de cibergeografía, podría cruzar la línea que separe lo público de lo privado.

Si se llega a implementar una infraestructura perfectamente (ciber) cartografiable, con datos en tiempo real, que alimenten sistemas de monitoreo y/o de seguimiento, ¿es aceptable que aquellas personas que cumplen con la ley deban ser monitoreadas? Otros cuestionamientos surgen con facilidad: ¿qué ocurrirá en los casos en los que una investigación digital, decante en el enfrentamiento físico de personas, producto de una sospecha equivocada? ¿Quién asumirá la responsabilidad, en caso de una filtración de datos de geolocalización de personas inocentes?

Es evidente que la seguridad nacional requiere realizar ciertas tareas de inteligencia que buscan proteger al país, pero, así como ha ocurrido con otras tecnologías, un descuido o un descuido podría ocasionar un amplio rechazo en las personas frustrando los intereses legítimos de la seguridad nacional. Es, entonces, deber de las organizaciones respectivas velar por un cuidadoso estudio e implementación de cualquier tecnología de este tipo, para no transgredir la privacidad de las personas.

Si bien la cibergeografía por sí misma no es causante ni responsable de este tipo de problemas, su interacción con otras tecnologías y/o disciplinas tienen importantes riesgos asociados, riesgos que pueden abordarse con antelación de modo de evitar errores que frustren futuras iniciativas.

## **VI. CONCLUSIONES**

En las páginas precedentes hemos presentado un resumen bastante acotado de esta incipiente disciplina llamada cibergeografía. Hemos abordado distintos casos históricos que abren las puertas para tratar algunos temas relacionados, tales como la seguridad

nacional y la geolocalización.

Esta disciplina tiene un largo camino por recorrer, un trayecto que, bien llevado, contribuirá a nuestro entendimiento del ciberespacio, así como a una mejora importante en las representaciones que realizamos de aspectos como infraestructura y comunicaciones, entre otros.

En un mundo ya altamente interconectado, en donde Internet toma un rol protagónico, poder levantar representaciones cartográficas de los elementos que lo conforman y que son generados por él, será una necesidad insoslayable. Trazar esta cartografía no será una opción, sino una demanda que con el tiempo irá incrementando. Asimismo, todo progreso técnico trae aparejados conflictos que antes no existían.

La valoración que hagamos de los mismos importará conocer sus perímetros y sus alcances éticos. No será tarea sencilla, pero tampoco será posible soslayarla. Las prestaciones de Internet son parte de nuestra cultura; esto es, dependemos de ellas para vivir, por lo tanto el desafío, como decimos, es insoslayable.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARR, Chas. B., 1853. *Telegraph stations in the United States, the Canadas & Nova Scotia*. [S.l.] [Map] [online]. [image]. 1853. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.loc.gov/item/97683602/>
- BARRÍA, Cristian, 2019. La Dimensión del Ciberespacio: una propuesta de ciberseguridad. *Cuadernos de Trabajo, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE)* [online]. 2019. No. 1. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.anepe.cl/centro-de-estudios-estrategicos-2/cuadernos-de-trabajo/>
- BUZAI, Gustavo D., 2001. Paradigma Geotecnológico, Geografía Global y CiberGeografía, la gran explosión de un universo digital en expansión. *GeoFocus. Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica*. 2001. Vol. 1, pp. 24-48.
- BUZAI, Gustavo, 2001. Cibergeografía y la destrucción del “mito” de la red mundial sin centro. *Estudios socioterritoriales*. 2001. Vol. 2, no. 2, pp. 9-24.
- CERF, V and KAHN, B, 1990. Selected ARPANET maps. *Computer Communications Review (CCR)*. 1990. No. 20, pp. 81-110.
- DECEMBER, John, 1994. December Communications, Inc. december.com. *December.com* [online]. 1994. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.december.com/>
- DODGE, Martin and KITCHIN, Rob, 2001. *Atlas of cyberspace*. Harlow: Pearson Education.
- FELIÚ Ortega, Luis, 2012. La confusa terminología de la seguridad y la defensa. *IEEE, Documento de opinión*. 2012. p. 6.

- FIDLER, Bradley and CURRIE, Morgan, 2015. The Production and Interpretation of ARPANET Maps. *IEEE Annals of the History of Computing*. 2015. Vol. 37, no. 1, pp. 44-55. DOI 10.1109/mahc.2015.16. Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE)
- FORD, Dominic, 2019. Live World Map of Satellite Positions - In-The-Sky.org. *In-the-sky.org* [online]. 2019. [Accessed 14 november 2019]. Available from: [https://in-the-sky.org/satmap\\_worldmap.php](https://in-the-sky.org/satmap_worldmap.php)
- HOLLOWAY, Jane L., 2018. Reflections on Strategic Military Geography 2.0. *Advances in Military Geosciences*. 2018. pp. 49-67. DOI 10.1007/978-3-319-73408-8\_4. Springer International Publishing
- JONGH, Charles and ORMELING, Ferjan, 2002. Mapping non-spatial phenomena. *Proceedings of the Seminars on Developing the ICA-CET Internet Cartography Course, Helsinki, Finland*. 2002.
- KHAN, Ameer, 2013. Mapping My Social Networks: Facebook, LinkedIn. *Random Tangent* [online]. 2013. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <https://www.insanityworks.org/randomtangent/2013/7/18/mapping-my-social-networks-facebook-linkedin>
- KITCHIN, Robert M., 1998. Towards geographies of cyberspace. *Progress in Human Geography*. 1998. Vol. 22, no. 3, pp. 385-406. DOI 10.1191/030913298668331585. SAGE Publications
- LANDWEBER, L., 1997. INTERNATIONAL CONNECTIVITY. *Pages.cs.wisc.edu* [online]. 1997. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <http://pages.cs.wisc.edu/~lhl/maps/>
- Página principal de sitemaps.org, [no date]. *Sitemaps.org* [online],
- RAMÍREZ Velázquez, Blanca Rebeca and LÓPEZ Levi, Liliana, 2015. *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar*. 1. Geografía para el siglo XXI: Serie Textos universitarios.
- Root Servers in the World - Google My Maps, [no date]. *Root Servers in the World* [online],
- SAGAN, Carl, 2000. *Carl Sagan's cosmic connection*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIERRA, Daniel, 2015. Las dos caras de la tecnología. *CIBER Elcano* [online]. 2015. No. 2, p. 15. [Accessed 14 november 2019]. Available from: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6df2110047ec9efab8bbbe8dbc02bac7/Ciber\\_Elcano\\_Num2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1428393273980](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6df2110047ec9efab8bbbe8dbc02bac7/Ciber_Elcano_Num2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1428393273980)
- SINGER, P. W and FRIEDMAN, Allan, 2014. *Cybersecurity and cyberwar*. New York: Oxford University Press.
- UMPLEBY, Stuart A. y DENT, Eric B., 1999. THE ORIGINS AND PURPOSES OF SEVERAL

TRADITIONS IN SYSTEMS THEORY AND CYBERNETICS. *Cybernetics and Systems*. 1999. Vol. 30, no. 2, pp. 79-103. DOI 10.1080/019697299125299. Informa UK Limited

Submarine Cable Map, [no date]. <https://www.submarinecablemap.com/> [online],

VAN CREVELD, MARTIN, 2010. *Technology and war: From 2000 BC to the present*. Simon and Schuster.

DE VERGARA, Evergisto, TRAMA, Gustavo Adolfo, URIONA, Marcelo Noel, ORTIZ, Javier Ulises and DESTRO, Lucía Alejandra, 2018. *Operaciones militares cibernéticas: Planeamiento y Ejecución en el Nivel Operacional*. Editorial Visión Conjunta.

WILLIAMS, BRETT, 2019.. Cyberspace: What is it, where is it and who cares? *Armed Forces Journal* [online]. 2019. [Accessed 14 november 2019]. Available from: <http://armedforcesjournal.com/cyberspace-what-is-it-where-is-it-and-who-cares/>



**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.

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.
3. 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@anep.cl](mailto:rpye@anep.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-subira-web.pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-_2011-corregidas-para-subira-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.estateg.(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, palavraschave

(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, Ensaio 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.

- **Ensaio**

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.

### **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"**

N°1	<b>Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.</b> Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati Pp. 375 - Año 2002
N°2	<b>La Comunidad de Defensa en Chile.</b> Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina Pp. 101 - Año 2002
N°3	<b>Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.</b> Aquiles Gallardo Puelam Pp. 367 - Año 2003
N°4	<b>Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.</b> Claudia F. Fuentes Julio Pp. 93 - Año 2004
N°5	<b>Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.</b> Juan Carlos Verdugo Muñoz Pp. 101 - Año 2004
N°6	<b>La disuasión convencional, conceptos y vigencia.</b> Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez Pp. 147 - Año 2004
N°7	<b>La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.</b> Astrid Espaliat Larson Pp. 95 - Año 2004
N°8	<b>Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.</b> Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila-Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort Pp. 439 - Año 2005
N°9	<b>Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.</b> Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE. Pp. 104 - Año 2005
N°10	<b>La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.</b> Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 200 - Año 2005
N°11	<b>Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.</b> Iván Witker Barra Pp- 172 - Año 2005
N°12	<b>Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.</b> Hernán L. Villagrán Naranjo Pp. 81 - Año 2005

N°13	<b>La estrategia total. Una visión crítica.</b> Galo Eidelstein Silber Pp. 298 - Año 2006
N°14	<b>La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.</b> Mariano César Bartolomé Inglese Pp. 358 - Año 2006
N°15	<b>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> Paulina Le Dantec Valenzuela Pp. 175 - Año 2006
N°16	<b>La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.</b> Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt Pp. 130 - Año 2006
N°17	<b>Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.</b> Cristian Leyton Salas Pp. 263 - Año 2007
N°18	<b>Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.</b> Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 109 - Año 2007
N°19	<b>El problema de la guerra y la paz en Kant.</b> Carlos Molina Johnson Pp. 110 - Año 2007
N°20	<b>El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.</b> Cristián Faundes Sánchez Pp. 370 - Año 2008
N°21	<b>Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.</b> Jorge Riquelme Rivera Pp. 180 - Año 2009
N°22	<b>Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.</b> Juan A. Fuentes Vera Pp. 410 - Año 2009
N°23	<b>La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición).</b> Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) Pp. 366 - Año 2010
N°24	<b>La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.</b> General de División Cristián Le Dantec Gallardo Pp. 232 - Año 2010

N°25	<b>Crisis Internacionales.</b> Rodolfo Ortega Prado Pp. 280 - Año 2011
N°26	<b>La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro.</b> Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel. Santiago - Julio Soto Silva Pp. 184 - Año 2012
N°27	<b>Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.</b> Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE. Pp. 349 - Año 2013
N°28	<b>Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.</b> Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España). Pp. 363 - Año 2013
N°29	<b>La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.</b> Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana Pp. 345 - Año 2013
N°30	<b>Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica.</b> Carlos Ojeda Bennett Pp. 121 - Año 2013
N°31	<b>La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.</b> CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra Pp. 116 - Año 2014
N°32	<b>El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.</b> Gonzalo Álvarez Fuentes Pp. 83 - Año 2014
N°33	<b>Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional.</b> Ricardo Rodríguez Arriagada Pp. 153 - Año 2014
N°34	<b>Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.</b> Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 278 - Año 2015
N°35	<b>La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección.</b> Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana Pp. 200 - Año 2015
N°36	<b>Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.</b> Maricel Sauterel Gajardo Pp. 166 - Año 2015

N°37	<b>Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.</b> Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana Pp. 326 - Año 2015
N°38	<b>Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.</b> José Héctor Marinello Federici Pp. 135 - Año 2016
N°39	<b>Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo.</b> Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE Pp. 333 - Año 2016
N°40	<b>Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región.</b> Aracely Banegas Alfaro Pp. 118 - Año 2017
N°41	<b>Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de Política Pública.</b> Cuerpo Académico ANEPE Pp. 362 - Año 2018
N°42	<b>El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile.</b> Francisca Barros Sánchez Pp. 182 - Año 2018
N°43	<b>Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa.</b> Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco Pp. 152 - Año 2018
N°44	<b>Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.</b> Cristian Rosales Morales Pp. 145 - Año 2018
N°45	<b>Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional.</b> Cuerpo Académico ANEPE Pp. 230 - Año 2019



Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yañez 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)

