



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

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

Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

# Revista Política y Estrategia

N°136 - JULIO - DICIEMBRE 2020

## Artículos

CAMBIO CLIMÁTICO ANTRÓPICO Y  
DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

*Jorge A. Soto Winckler*

*Guillermo Del Castillo Pantoja*

DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN  
AMAZÓNICA BRASILEÑA: ¿UNA OPCIÓN  
ESTRATÉGICA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA  
SEGURIDAD REGIONAL?

*André Luiz do Nascimento Cabral*

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA A  
TRAVÉS DE LOS LIBROS DE LA DEFENSA NACIONAL

*Daniel Arancibia Clavel*

CHILE Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.  
ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y  
ESTRATÉGICAS

*Miguel Navarro Meza*

## Temas de Actualidad

CHINA'S STRATEGIC RELATIONS WITH THE  
WESTERNS WORLD

*Bernard D. Cole*

## Ensayos

CLIMATE POLICY AND CLIMATE CHANGE IN  
THINKING ABOUT NATIONAL SECURITY AND  
STRATEGY IN LATIN AMERICA

*Joseph S. Tulchin*







# 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 ☆  
☆ Ensayos ☆

N°136

JULIO — DICIEMBRE  
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.

IMPRESIÓN: Imprenta de la Armada

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>	
☆	Cambio climático antrópico y desplazamientos forzados <i>Jorge A. Soto Winckler</i> <i>Guillermo Del Castillo Pantoja</i>	19
☆	Desarrollo sostenible de la región amazónica brasileña: ¿Una opción estratégica para el mantenimiento de la seguridad regional? <i>André Luiz do Nascimento Cabral</i>	41
☆	Evolución de la Política de Defensa a través de los Libros de la Defensa Nacional <i>Daniel Arancibia Clavel</i>	67
☆	Chile y la Segunda Guerra Mundial. Algunas consideraciones políticas y estratégicas <i>Miguel Navarro Meza</i>	79
☆	<b>Temas de Actualidad</b>	
☆	China's strategic relations with the western world <i>Bernard D. Cole</i>	115
☆	<b>Ensayos</b>	
☆	Climate policy and climate change in thinking about National Security and Strategy in Latin America <i>Joseph S. Tulchin</i>	139



## EDITORIAL

En el mundo globalizado, de fines del siglo XX, se produjeron diversos e importantes cambios en el sistema de relaciones mundiales debido a la presencia de una sociedad diferente. En lo político, la caída del Muro de Berlín provocó el establecimiento de otro orden de relaciones entre los Estados y, sobre todo, un cambio en los conceptos de seguridad. Por su parte, en lo económico, la sociedad del conocimiento, junto con la economía globalizada, sustituyeron los criterios y las formas de organización y de producción de la sociedad industrial que se venía desarrollando desde mediados del siglo XIX. También, se vieron comprometidos con los cambios las áreas de las relaciones sociales, de la cultura y del medio ambiente.

Bajo este panorama, el mundo moderno y contemporáneo del siglo XXI adquirió un nuevo perfil, cuyo rasgo fundamental es la multidimensionalidad de los problemas que se presentan en las sociedades locales o "aldeas globales", debido a que el espacio transnacional se ha constituido en la marco de globalización. En otras palabras, los problemas nacionales se han transformado en problemas internacionales y viceversa.

Asimismo, dichos problemas afectan interactivamente al mundo de hoy, de modo tal que aspectos como el cambio climático, la seguridad o la inseguridad, las relaciones económicas globalizadas, las consecuencias histórico-sociales del desarrollo, las pandemias, las migraciones internacionales, el crimen organizado, entre otros, impactan por igual tanto a los países ricos del mundo como a aquellos que son considerados pobres.

Siguiendo esta línea, este número de Política y Estrategia presenta algunos de los actuales problemas del mundo contemporáneo que se relacionan con factores medioambientales, con situaciones competitivas por liderazgo económicos a nivel mundial y con una mirada sobre la realidad chilena relativa a cuestiones estrategia y seguridad.

Uno de los problemas que más impacta a la vida humana en la sociedad actual es el cambio climático. Este fenómeno se inició con la primera revolución industrial, a mediados del siglo XVIII, con la máquina a vapor y el uso del carbón como energía que gradualmente fueron generando el efecto invernadero en el clima. Luego, la segunda revolución industrial del siglo XIX presentó múltiples y variados cambios en la industria y en ellos sustentó sus cimientos estructurales la actual mundialización de la economía y su impacto en el medio ambiente.

El artículo que inicia la serie sobre las manifestaciones medioambientales se refiere al cambio climático. Su autor, con el título "Cambio climático antrópico y desplazamientos forzados" propone que este fenómeno implica el crecimiento del número de movimientos de población a nivel internacional y local de forma forzada provocando diversas reacciones de inestabilidad y conflicto en las sociedades receptoras. Como conclusión establece que las políticas públicas en estas sociedades deben cautelar la soberanía nacional, pero al mismo tiempo, proteger con normativas claras el uso del territorio y la adquisición del mismo, por parte de Estados y privados extranjeros.

El estudio que sigue, "Desarrollo sostenible de la región amazónica brasileña: ¿una

opción estratégica para el mantenimiento de la seguridad regional?”, da cuenta de que la Amazonía tiene un potencial económico considerando sus potenciales recursos. Este punto de vista llevó al gobierno brasileño a desarrollar la región con una estrategia de largo plazo con el objetivo de integrar los recursos a la economía nacional. Sin embargo, como Amazonía está designada como una región estratégica para el país, es necesario mantener la seguridad y soberanía nacional para contribuir a la estabilidad regional.

Con respecto a los factores históricos y políticos que se relacionan con la seguridad y estrategia en la sociedad chilena, se publican dos trabajos. El primero, se refiere a la evolución de la política de defensa, realizando un análisis comparado sobre lo propuesto en los textos de los cuatro libros de la defensa publicados por el Ministerio de Defensa de Chile. El segundo, a 75 años de terminada la segunda guerra mundial se realiza un seguimiento que permite observar como se condujeron las relaciones diplomáticas de Chile durante este conflicto mundial.

El artículo “Evolución de la Política de Defensa a través de los Libros de la Defensa Nacional”, se refiere a los cuatro libros de la Defensa Nacional, cuya publicación comenzó en 1997. Al pasar 20 años de la primera publicación, el autor detalla la relevancia de los contenidos y realiza un análisis comparativo señalando los temas que deberían estar incorporados en publicaciones oficiales del gobierno. Finalmente concluye señalando que el contenido del Libro de la Defensa debería reflejar una política pública de Estado y no una política pública de gobierno.

El artículo “Chile y la Segunda Guerra Mundial. Algunas consideraciones políticas y estratégicas”, si bien indica que el país no participó directamente en esta conflagración mundial, cuando al final del conflicto se sumó a las potencias aliadas y rompió relaciones diplomáticas con el Eje, recibió la asistencia militar de Estados Unidos y esta alianza permitió la modernización de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, señala el autor que “...la guerra perfiló algunas cuestiones importantes en la defensa que mantienen vigencia hasta hoy día. Entre estas destacan las ventajas de una relación civil militar correcta, propia de un sistema democrático, una buena coordinación entre su política exterior y su política de defensa y especialmente, el valor geoestratégico de Chile, cuya vigencia se incrementa en los escenarios internacionales actuales”.

En Temas de Actualidad se publica el artículo “China’s strategic relations with the western world”, cuyo propósito es analizar algunos aspectos económicos y militares y comprender las bases políticas y los objetivos estratégicos que China fundamenta para establecer relaciones políticas con los países de occidente. Al mismo tiempo, describe los criterios de anticipación que seguirá el país asiático en las futuras políticas económicas y militares a nivel internacional. En conclusión, el autor señala que la estrategia política, militar y económica es coherente con su progreso como nación, razón por la que el gobierno chino está dispuesto a aceptar pérdidas económicas específicas, siempre que ellas se alineen con sus intereses estratégicos.

Por último, este número de Política y Estrategia publica el ensayo “Climate policy and climate change in thinking about national security and strategy in Latin America”. El texto toma como referente las conclusiones del informe del panel Internacional sobre el cambio climático de 2018. En esa oportunidad, los científicos reunidos predijeron que

aunque todos los signatarios del Acuerdo de París cumplieran con sus compromisos las temperaturas mundiales aumentarían en más de dos grados hacia fines del siglo XXI. Teniendo como premisa este planteamiento, el autor se pregunta, ¿Cuáles son las implicancias geopolíticas y de seguridad de tales cambios climáticos?, ¿Cómo se ve el futuro económico de América Latina con un clima cambiante?, y ¿Qué estrategias políticas siguen estando disponibles para los responsables políticos latinoamericanos que buscan detener el calentamiento global y proteger a su pueblo de las consecuencias del cambio climático? Estas son las preguntas que el ensayo trata de aclarar.

Todos los temas tratados en los artículos que se incluyen en este número de Política y Estrategia establecen un conjunto referencial para estudiar y conocer algunos de los problemas transversales que provoca el fenómeno de la globalización.

Finalmente, se agradece la gentileza de los autores que pusieron a disposición de Política y Estrategia sus textos para aportar al debate y la reflexión en los temas asociados a seguridad y defensa.

Dr. Guillermo Bravo Acevedo  
Editor Responsable

## PUBLISHING

In the globalized world, at the end of the twentieth century, there are several important changes in the system of global relations due to the presence of a different society. Politically, the fall of the Berlin Wall led to the establishment of another order of relations between States and, above all, a change in security concepts. For its part, economically, the knowledge society, together with the globalized economy, replacing the criteria and forms of organization and production of industrial society that had been developing since the mid-19th century. Also, the areas of social relations, culture and the environment were committed to change.

Under this landscape, the modern and contemporary world of the 21st century acquired a new profile, the fundamental feature of which is the multidimensionality of the problems that arise in local societies or “global villages”, because transnational space has been constituted within the framework of globalization. In other words, national problems have turned into international problems and vice versa.

These problems also interactively affect today’s world, so that aspects such as change, security or insecurity, globalized economic relations, historical development consequences, pandemics, international migration, organized crime, among others, therefore impact the rich countries of the world as well as poor ones.

Following this line, *Política y Estrategia* presents of the real problems of the contemporary world that relate to environmental factors, with competitive situations by leadership worldwide with a look at the reality of strategies and security.

One of the problems that most impacts human life in real society is climate change. This phenomenon was the first industrial revolution, as of the mid-18th century, with the steam engine and the use of coal as energy that gradually generated the greenhouse effect on the climate. Then, the second industrial revolution of the nineteenth century presented multiple and varied changes in the industry and its structural foundations the real globalization of the economy and its impact on the environment.

The article that begins the series on environmental manifestations refers to climate change. The author, with the title “Anthropic climate change and forced displacement” proposes that it implies the growth of the number of population movements at the international and local level in a forced way causing various reactions of conflict instability and in the receiving societies. As a conclusion, it states that public policies in these societies should precautionary national sovereignty, but at the same time protect with clear regulations the use of the territory and the acquisition thereof by foreign states and private ones.

The following study, “Sustainable development of the Brazilian Amazon region: a strategic option for the maintenance of regional security? ”, he realizes that the Amazon has economic potential as attractive its potential resources. This view led the Brazilian government to develop the region with a long-term strategy with the aim of integrating resources into the national economy. However, as Amazonia this authority as a strategic

---

region for the country, national security and sovereignty is needed to contribute to regional stability.

With regard to historical and political factors related to security and strategy in Chilean society, two works are published. The first concerns the evolution of defense policy by conducting a comparative analysis of what is proposed in the texts of the four defense books published by the Chilean Ministry of Defense. The second, 75 years after the end of world war II, is monitored to see how Chile's diplomatic relations were conducted during this global conflict.

The article "Evolution of Defense Policy through the Books of National Defense" refers to the four books of National Defense, which began in 1997. After 20 years of the first publication, the author details the relevance of the contents and performs a comparative analysis indicating the topics that should be incorporated in official government publications. Finally, he concludes by pointing out that the content of the Book of Defense should reflect a public state policy and not a public policy of government

The article "Chile and World War II. Some political and strategic considerations," while indicating that the country did not participate directly in this global conflagration, when at the end of the conflict it joined the Allied powers and broke diplomatic relations with the Axis, it received military assistance from the United States and this alliance allowed modernization and the Armed Forces. On the other hand, the author points out that "... the war profiled some important issues in the defense that remain in force to this day. These include the advantages of a correct military civil relationship, typical of a democratic system, good coordination between its foreign policy and its defense policy, and especially Chile's geostrategic value, the validity of which is increased in the current international scenarios."

In Current Affairs the publishes article "China's strategic relations with the Western world", whose purpose is to analyze some economic and military aspects and understand the political bases and strategic objectives that China bases to establish policies with Western countries. At the same time, describe the anticipation criteria that the Asian country will follow in future economic and military policies at the international level. In conclusion, the author points out that political, military and economic strategy is consisted with progress as a nation, which is why the Chinese government is here linked to specific economics, provided that they are bound by their strategic interests.

Finally, Política y Estrategia public the essay "Climate politics and climate change when thinking about national security and strategy in Latin America". The text refers to the conclusions of the 2018 Report of the International Panel on Change. On that occasion, the assembled scientists predicted that although all signatories to the Paris Agreement would meet their commitments, global temperatures would increase to more degrees to 21st century fines. Having as its premise this approach, the author wonders, What are the geopolitical and security implications of such climate changes? How do you see the economic future of Latin America with a changing climate? and What political strategies remain available to Latin American policy makers looking to stop global warming and protect their people from the consequences of climate change? These are the questions that the essay tries to clarify.

All the topics covered in the articles included in *Política y Estrategia* establish a set for and study a little bit of the cross-cutting problems that cause the phenomenon of globalization.

Finally, there is the kindness of the authors who put in a and *Política y Estrategia* provision their texts to contribute to the debate and reflection on the topics associated with security and defense.

Dr. Guillermo Bravo Acevedo  
Editor Responsable

---

## PUBLICAÇÃO

No mundo globalizado do final do século XX, houve várias mudanças importantes no sistema de relações globais devido à presença de uma sociedade diferente. Politicamente, a queda do Muro de Berlim levou ao estabelecimento de outra ordem de relações entre estados e, sobretudo, a uma mudança nos conceitos de segurança. Economicamente, a sociedade do conhecimento, juntamente com a economia globalizada, substituiu os critérios e formas de organização e produção da sociedade industrial que vinha se desenvolvendo desde meados do século XIX. Além disso, as áreas de relações sociais, cultura e meio ambiente estavam comprometidas com a mudança.

Nessa paisagem, o mundo moderno e contemporâneo do século XXI adquiriu um novo perfil, característica fundamental da qual é a multidimensionalidade dos problemas que surge nas sociedades locais ou nas “aldeias globais”, pois o espaço transnacional foi constituído no âmbito da globalização. Em outras palavras, os problemas nacionais tornaram-se problemas internacionais e vice-versa.

Esses problemas também afetam interativamente o mundo de hoje, de modo que aspectos como mudanças climáticas, segurança ou insegurança, relações econômicas globalizadas, as consequências histórico-sociais do desenvolvimento, pandemias, migração internacional, crime organizado, entre outros, impactam tanto os países ricos do mundo quanto aqueles são considerados pobres.

Seguindo essa linha, Política y Estrategia apresenta alguns dos problemas atuais do mundo contemporâneo que se relacionam com fatores ambientais, situações competitivas pela liderança econômica global e um olhar para a realidade chilena em questões de estratégia e segurança.

Um dos problemas que mais impacta a vida humana na sociedade atual é a mudança climática. Esse fenômeno começou com a primeira revolução industrial, em meados do século XVIII, com o motor a vapor e o uso do carvão como energia que gradualmente gerou o efeito estufa no clima. Em seguida, a segunda revolução industrial do século XIX apresentou múltiplas e variadas mudanças na indústria e nelas processou suas bases estruturais a atual globalização da economia e seu impacto sobre o meio ambiente.

O artigo que inicia a série sobre manifestações ambientais diz respeito às mudanças climáticas. Seu autor, com o título “Mudança climática antrópica e deslocamento forçado” propõe que este fenômeno envolve o crescimento do número de movimentos populacionais em nível internacional e local de forma forçada causando várias reações de instabilidade e conflitos nas sociedades receptoras. Como conclusão, afirma que as políticas públicas nessas sociedades devem assegurar a soberania nacional, mas ao mesmo tempo proteger com regulamentações claras o uso do território e a aquisição por estados estrangeiros e privados.

O seguinte estudo, “Desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira: uma opção estratégica para a manutenção da segurança regional?”, percebe ele, que a Amazônia tem potencial econômico considerando seus recursos potenciais. Essa visão levou o governo

brasileiro a desenvolver a região com uma estratégia de longo prazo com o objetivo de integrar recursos à economia nacional. Porém, como a Amazônia é designada como uma região estratégica para o país, é necessário manter a segurança nacional e a soberania para contribuir para a estabilidade regional.

No que diz respeito a fatores históricos e políticos relacionados à segurança e estratégia na sociedade chilena, dois trabalhos são publicados. O primeiro diz respeito à evolução da política de defesa, realizando uma análise comparativa do que se propõe nos textos dos quatro livros de defesa publicados pelo Ministério da Defesa chileno. O segundo, 75 anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, é monitorado para ver como as relações diplomáticas do Chile foram conduzidas durante este conflito global.

O artigo “Evolução da Política de Defesa através dos Livros de Defesa Nacional” refere-se aos quatro livros de Defesa Nacional, que começaram em 1997. Após 20 anos da primeira publicação, o autor detalha a relevância dos conteúdos e realiza uma análise comparativa indicando os temas que devem ser incorporados em publicações oficiais do governo. Por fim, conclui apontando que o conteúdo do Livro de Defesa deve refletir uma política pública de Estado e não uma política pública de governo

O artigo “Chile e Segunda Guerra Mundial. Algumas considerações políticas e estratégicas”, ao mesmo tempo em que indicava que o país não participava dessa conflagração global, quando no final do conflito se juntou às potências aliadas e rompeu relações diplomáticas com o Eixo, recebeu assistência militar dos Estados Unidos e essa aliança permitiu a modernização e as Forças Armadas. Por outro lado, o autor ressalta que “... a guerra perfilou algumas questões importantes na defesa que permanecem em vigor até hoje. Estes incluem as vantagens de uma relação civil militar correta, típica de um sistema democrático, boa coordenação entre sua política externa e sua política de defesa, e especialmente o valor geoestratégico do Chile, a validade que é aumentada nos cenários internacionais atuais.” O artigo “China’s strategic relations with the Western world “ é publicado sobre questões atuais, que tem como objetivo analisar alguns aspectos econômicos e militares e entender as bases políticas e objetivos estratégicos que a China baseia no estabelecimento de relações políticas com os países ocidentais. Ao mesmo tempo, descreve os critérios de antecipação que o país asiático seguirá em futuras políticas econômicas e militares a nível internacional. Em conclusão, o autor ressalta que a estratégia política, militar e econômica é consistente com seu progresso como nação, razão pela qual o governo chinês está disposto a aceitar perdas econômicas específicas, desde que estejam alinhados com seus interesses estratégicos.

Por fim, esta edição de Política y Estrategia publica o ensaio “ Climate policy and climate change in thinking about national security and strategy in Latin America”. O texto refere-se às conclusões do relatório do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas de 2018. Naquela ocasião, os cientistas reunidos previram que, mesmo que todos os signatários do Acordo de Paris cumprissem seus compromissos, as temperaturas globais aumentariam mais de dois graus no final do século XXI. Com essa abordagem como premissa, o autor se pergunta, quais são as implicações geopolíticas e de segurança dessas mudanças climáticas? Comovo ceve o futuro econômico da América Latina em um clima em mudança? Estas são as perguntas que a redação está tentando esclarecer.

Todos os temas abordados nos artigos incluídos nesta edição de Política y Estrategia estabelecem um conjunto de referência para estudar e entender alguns dos problemas de corte transversal causados pelo fenômeno da globalização.

Por fim, aprecia-se os autores que disponibilizaram seus textos à Política y Estrategia para contribuir com o debate e a reflexão sobre as questões associadas à segurança e à defesa.

Dr. Guillermo Bravo Acevedo  
Editor Responsable





# ARTÍCULOS



## CAMBIO CLIMÁTICO ANTRÓPICO Y DESPLAZAMIENTOS FORZADOS ∞

JORGE A. SOTO WINCKLER\*  
GUILLERMO DEL CASTILLO PANTOJA \*\*

### RESUMEN

*El cambio climático antrópico incrementa el número de desplazados ambientales a nivel global, ya sean internos o externos. Una revisión bibliográfica exhaustiva de la literatura indicó la existencia de consenso, respecto a que la mayor parte de las personas desplazadas por causa de la degradación ambiental o el cambio climático no migran de manera voluntaria.*

*Desde la década de los noventa estos se han incrementado permanentemente, superando a los desplazados por causa de los conflictos armados o la persecución. Las proyecciones indican que al 2050 las personas desplazadas por causa de los desastres socio-naturales, la degradación ambiental y el cambio climático antrópico alcancen entre los 150 y 300 millones. Estos se darán principalmente en zonas semi-áridas, áridas e hiperáridas, así como zonas bajas expuestas a inundación. Particular interés generan los Estados insulares en donde incluso la continuidad del Estado queda en entredicho.*

*El incremento de las poblaciones en los territorios receptores de desplazados implica la generación de inestabilidades y conflictos que desafían la convivencia local. De no resolverse es probable la generación de escaladas de conflictos lo que es caldo de cultivo para respuestas violentas. El gran desafío de la política pública es atacar las causas raíz que generan los desplazamientos, así como trabajar en medidas proactivas que impidan la pérdida de soberanía y el incremento de la protección de los desplazados ambientales forzados.*

**Palabras clave:** Cambio climático antrópico; desplazados ambientales; conflictos.

---

∞ Fecha de recepción: 2240320 - Fecha de aceptación: 151220.

- \* Ingeniero en recursos naturales renovables, M.Sc. en manejo de suelos y aguas. Investigador y Docente en Universidad de Chile. Consultor del área ambiental y de gestión del riesgo en el sector público y privado. jsoto@renare.uchile.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3000-3571>
- \*\* General de Brigada (R), Oficial de Estado Mayor, Profesor externo de la ANEPE, Consultor y asesor de asuntos políticos, estratégicos y de gestión del riesgo de desastres en el sector público y privado. Capacitador internacional del Proyecto Esfera desde el año 2012. willodelca@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8315-6876>

## ANTHROPIC CLIMATE CHANGE AND FORCED DISPLACEMENT

### ABSTRACT

*Climate change increases the number of environmental displaced people globally, whether internal or external. A comprehensive literature review of the literature indicated the existence of consensus, that most people displaced by environmental degradation or climate change, do not migrate voluntarily.*

*Since the 1990s, they have increased steadily, outnumbering those displaced by armed conflict or persecution. Projections indicate that by 2050 people displaced by socio-natural disasters, environmental degradation and climate change, will range between 150 and 300 million people. These displacements will occur mainly in semi-arid, arid and hyper-arid areas, as well as low areas exposed to flooding. The Island States generate particular interest, where even the continuity of the State is questioned.*

*The increase in population in the territories that receive displaced people implies the generation of instabilities and conflicts that challenge local coexistence. If not resolved, the of the conflicts are likely to escalate, which is a breeding ground for violent responses. The great challenge of public policy is to attack the root causes of displacement; as well as working on proactive measures that prevent the loss of sovereignty and the increased protection of forced environmental displaced persons.*

**Key words:** *Anthropic climate change; environmental displaced; conflicts.*

## ALTERAÇÃO CLIMÁTICA ANTRÓPICA E DESLOCAMENTO FORÇADO

### RESUMO

*As mudanças climáticas antropogênicas aumentam o número de pessoas deslocadas ambientalmente em todo o mundo, sejam elas internas ou externas. Uma revisão abrangente da literatura indicou a existência de consenso de que a maioria das pessoas deslocadas pela degradação ambiental ou pelas mudanças climáticas não migra voluntariamente.*

*Desde os anos 90, eles aumentaram constantemente, superando em número os deslocados por conflitos armados ou perseguição. As projeções indicam que, até 2050, as pessoas deslocadas por desastres sócio naturais, degradação ambiental e mudanças climáticas antropogênicas atingirão entre 150 e 300 milhões de pessoas. Isso ocorrerá principalmente em áreas semi-áridas, áridas e hiper-áridas, bem como em áreas baixas expostas a inundações. Os Estados insulares geram interesse particular, onde até a continuidade do Estado é questionada.*

*O aumento da população nos territórios que recebem deslocados implica a geração de instabilidades e conflitos, que desafiam a coexistência local. Se não for resolvido, é provável que haja uma escalada de conflitos, que é um terreno fértil para respostas violentas. O grande desafio das políticas públicas é atacar as causas profundas do deslocamento; bem como trabalhar em medidas proativas que evitem a perda de soberania e o aumento da proteção das pessoas deslocadas ambientais forçadas.*

**Palavras-chave:** *Cambio climático antrópico; deslocados ambientalmente; conflitos.*

## Introducción

Los movimientos humanos internacionales son eventos complejos que se relacionan con múltiples aspectos, sean estos económicos, sociales y de seguridad. Existen distintos tipos de movimientos, entre los que encontramos las migraciones, las que engloban una considerable diversidad de movimientos y situaciones que afectan a las personas de cualquier condición económica, política y religiosa, así como origen social. Las migraciones están intrínsecamente ligadas a la geopolítica, el comercio y los intercambios culturales; y estas en la mayor parte de los casos son voluntarias y han contribuido a mejorar la vida de las personas, dadas las nuevas oportunidades que logran en los territorios de destino<sup>1</sup>.

Pese a lo anterior, no en todos los casos las migraciones se producen en circunstancias favorables y voluntarias. En el caso de las migraciones forzadas no existe una condición voluntaria de alejarse de sus territorios de origen y en un proceso planificado, constituyendo más bien una verdadera huida. Esto se debe a una serie de factores forzantes que obligan a las personas (desplazados) a abandonar sus territorios de origen, ya sea por la violencia, la persecución, la guerra; pero también debido a los desastres socio-naturales y la degradación y el cambio ambiental<sup>2 3</sup>.

Respecto a la degradación ambiental, la destrucción y sobreexplotación de recursos naturales, y la expulsión directa o indirecta de los grupos humanos dependientes de éstos, son los principales factores forzantes<sup>4</sup>. Esta situación se agudiza debido al cambio climático antrópico, el cual tiene un amplio y profundo impacto sobre el ambiente, la economía y la sociedad; amenazando los medios de vida, la salud y el suministro energético; así como los recursos estratégicos y vitales como el agua y los alimentos. Lo anterior proyecta un incremento en la pobreza, la migración y los desplazamientos forzados, así también en los problemas de seguridad y conflictos. El cambio climático antrópico impacta particularmente sobre los grupos humanos vulnerables<sup>5</sup>.

Por ello, el presente artículo realiza una profunda revisión bibliográfica de la literatura

---

1 Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Ginebra, Suiza. 2018. 388p.

2 *Ibíd.*

3 EGEA, Carmen & SOLEDAD, Javier. Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto. Cuadernos Geográficos 49: 201-215, 2011.

4 *Ibíd.*

5 United Nations Environment Programme. 2019. Global environment Outlook. GEO-6. Summary for policy-makers. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom. 24p.

especializada y una posterior discusión, desde la perspectiva de los desafíos políticos, para identificar las potenciales tensiones y conflictos que podrían desencadenarse ante un escenario de cambio global.

### **Cambio climático como catalizador de los desplazamientos**

El cambio climático antrópico se define como un cambio en el clima atribuible directa o indirectamente a la acción humana, que genera una alteración en la composición atmosférica global, producto del incremento de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y sus efectos se suman a la variabilidad natural del clima<sup>6 7 8 9</sup>.

El cambio climático por causas antrópicas constituye hoy uno de los principales desafíos para la humanidad, debido a que sus efectos son potencialmente irreversibles para la sociedad y el planeta<sup>10 11 12</sup>. Entre sus manifestaciones, se puede observar el aumento de la temperatura media global; el incremento de la temperatura en los océanos, junto con su incremento de nivel; la pérdida de casquetes de hielo y nieves, sean estos polares o de alturas; alteraciones en los regímenes de precipitación, entre otros<sup>13 14</sup>.

Dichos efectos se encuentran estrechamente ligados con los desastres socio-naturales, que en las últimas décadas se han incrementado en periodicidad y magnitud<sup>15 16</sup>. El cambio climático incrementa la probabilidad de ocurrencia de las amenazas naturales, sean estas de origen climático, biológico o geofísico<sup>17 18</sup>. Por otro lado, el cambio climático exacerba las vulnerabilidades de los grupos humanos, ya sea incrementando las existentes o generando nuevas<sup>19</sup>.

- 
- 6 GARREAUD, René. Cambio Climático: Bases Físicas e Impactos en Chile. Revista Tierra Adentro – INIA. Santiago, Chile. (93): 13-19, Marzo-Abril, 2011.
  - 7 National Research Council of The National Academies (NRC). Climate Change: Evidence, Impacts, and Choice. Answers to common questions about the science of climate change. Washington, DC., United States of America. National Research Council of The National Academies, 2012. 36p.
  - 8 RÍOS, David; SEPP, Claudia; MELENDEZ, Karla & MOLEROS, Juan José. Cambio climático, fenómenos meteorológicos extremos y análisis de riesgos. Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat. Madrid, España. (106): 147-156, 2013.
  - 9 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate change: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers and Technical Summary. New York, United States of America. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2015. 141p.
  - 10 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. Aprobación del Acuerdo de París. Naciones Unidas. París, Francia. 2015. 40p.
  - 11 Center for Climate and Resilienc Research. (CR)2. (CR)2 en la COP 21. Center for Climate and Resilienc Research. Santiago, Chile. 2016. 13p.
  - 12 SOTO, Jorge & LÓPEZ, Marcial. La gestión del riesgo de desastres y el cambio climático: las perspectivas de Sendai y el Acuerdo de París. Cuaderno de trabajo ANEPE. 7: 1-12, 2017.
  - 13 United Nations Framework Convention on Climate Change. UNFCCC. 2015. Loc. Cit.
  - 14 SOTO & LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.
  - 15 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. Cambio Climático y Biodiversidad. Ginebra, Suiza. 2002. 85p.
  - 16 SOTO & LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.
  - 17 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. 2002. Loc. Cit.
  - 18 Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. EIRD. El Cambio Climático y la reducción de riesgos de desastres. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.
  - 19 SOTO, Jorge & DEL CASTILLO, Guillermo. Cambio climático y desastres socio-naturales: desafío para Chile

Adicionalmente, las vulnerabilidades se potencian por la degradación de los ecosistemas, que redundan en una menor disponibilidad de alimentos, agua y la degradación de los medios de sustento<sup>20 21</sup>, así como la capacidad de los ecosistemas de contener peligros naturales.

Todo lo anterior influye directamente en la menor capacidad de la comunidad para gestionar las amenazas actuales<sup>22 23</sup>, exacerbando las diferencias de ingresos y la desigualdad pero, de igual modo, generando desplazamientos y migrantes ambientales<sup>24</sup>.

Los movimientos de personas a gran escala persisten en el mundo, y los esfuerzos de la comunidad internacional se han concentrado particularmente en las personas involucradas, tanto en su protección y como su cuidado<sup>25</sup>. No obstante, no se han hecho esfuerzos significativos en las causas raíz del desplazamiento y sus catalizadores, como los factores climáticos, la degradación ambiental y los desastres socio naturales<sup>26</sup>. Black<sup>27</sup> indicó que los factores comunes en las definiciones son de un uso indebido o excesivo del medio ambiente, lo que conduce a una afectación progresiva de los recursos bases que sostienen a una comunidad, contribuyendo a la degradación del mismo y su posterior colapso.

Es así como la abrumante degradación ambiental, y su agudización producto del cambio climático, está por convertirse en un importante impulsor de los movimientos de población, pudiendo derivar en una crisis<sup>28</sup>.

### **Las polémicas en el concepto: ¿Desplazados, refugiados o migrantes?**

Existen distintas terminologías en diferentes estudios para hacer referencia a las personas desplazadas producto de la degradación ambiental y el cambio climático. Algunos autores lo denominan refugiados y otros desplazados, mientras que otros los denominan migrantes.

Oficialmente, el término de desplazados ambientales según la ONU<sup>29</sup> se refiere a todas aquellas personas que han escapado de la degradación ambiental como: la deforestación, los efectos de la sobrepoblación (y su consecuente escasez de recursos

---

y sus Fuerzas Armadas. Revista Política y Estrategia. 133: 53-95, 2019a.

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

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

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

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

24 SOTO & DEL CASTILLO. 2019a. Loc. Cit.

25 United Nations (UN). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II Global compact on refugees. New York, United States of America. 2018. 21p.

26 *Ibíd.*

27 BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? University of Sussex. Falmer, United Kingdom. 2001. 19p.

28 International Organization for Migration (IOM). Migration and Climate Change. Geneva, Switzerland. 2008. 60p.

29 United Nations (UN). World Population Prospects: The 2004 Revision. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. New York, United States of America. 2005. 91p.

naturales) o también a causas humanas como la necesidad de desplazar personas por diversos proyectos de desarrollo. No obstante, Borrás<sup>30</sup> consideró que también se deben agregar entre las causas las sequías prolongadas, la desertificación, la grave erosión de los suelos, incluyendo el efecto de los enfrentamientos armados, como por ejemplo los efectos de los bombardeos, de armas químicas o nucleares sobre las cosechas o el suministro de agua.

Dado lo anterior, algunos autores como Borrás<sup>31</sup> y PAI<sup>32</sup>, destacan la necesidad de aclarar el concepto jurídico de “refugiado ambiental”, para actuar de manera eficiente en la protección de los derechos humanos de la población afectada y, por sobre todo, cubrir con dicha figura a un sinnúmero de personas que en la actualidad se ven afectadas por dichas condiciones, pero que no están siendo protegidas bajo esa figura.

No obstante, autores como Ayazi y Elsheikh<sup>33</sup>, destacaron la necesidad de hacer la diferenciación de “refugiados climáticos”, dado que estos se ven directamente afectados por las expresiones del cambio climático antrópico, y obligando su movimiento y reasentamiento. Entonces, estos se entenderían como aquellas personas desplazadas por la fuerza, dentro o fuera de los límites de una nación o Estado, producto de desastres socio-naturales a corto o largo plazo, o la degradación ambiental, ambos causados o acentuados producto del cambio climático.

Pese a ello, el derecho humanitario internacional y las leyes sobre refugiados solo proveen protección parcial a personas en esta condición. Esto dado que solo se provee algún grado de protección mediante visas u otras medidas muy específicas de los Estados receptores. Esta situación aplica solo a aquellos eventos de corto plazo, como huracanes, incendios forestales, sismos y tsunamis; pero no cubre, por ejemplo, a los eventos de largo plazo, como la desertificación, incremento del nivel del mar, deforestación, a menos de que exista disposición y “buena voluntad” de los Estados receptores<sup>34</sup>.

No obstante, el término “refugiado climático”<sup>35</sup> implica un error dado que la figura no existe en el derecho internacional. Formalmente, Naciones Unidas define la condición de refugiado como las personas que cruzan una frontera internacional debido a un temor fundado, debido a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social u opción política, según establece la Convención sobre Estatutos de los Refugiados de 1951. A partir de la Declaración de Cartagena en 1984, la definición también puede extenderse a personas que huyen de eventos que perturban gravemente el orden público<sup>36</sup>. Así mismo, el concepto de refugiado implica un derecho de retorno,

---

30 BORRÁS, Susana. Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho* 9 (2): 85–108, 2006.

31 *Ibíd.*

32 Population Action International (PAI). *Climate change, migration, and population growth. Policy & Issue-brief.* Washington DC, United States of America. 2010. 4p.

33 AYAZI, Hossein & ELSHEIKH, Elsadig. *Climate Refugees. The Climate Crisis and Rights Denied.* Othering & Belonging Institute, UC Berkeley. Berkeley, United States of America. 2019. 84p.

34 *Ibíd.*

35 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Climate change and disaster displacement.* [En línea]. United Nations High Commissioner for Refugees. [Fecha de consulta: 29 febrero 2020]. Disponible en: <<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>>.

36 *Ibíd.*

una vez que el factor desencadenante del desplazamiento ha cesado<sup>37</sup>.

Pese a ello, pueden existir situaciones muy particulares en donde se aplique el concepto de refugiado a los desplazados producto del cambio climático, siempre que los desencadenantes se deban a situaciones derivadas de conflictos armados y violencia, categorizados como “dinámicas de nexos”<sup>38</sup>.

Naciones Unidas indica que es inapropiado el uso del concepto refugiado debido a diferentes factores. En primer lugar, el desplazamiento climático es principalmente interno, sin cruzar fronteras, por lo que no buscan necesariamente la protección de un tercer país o de una organización internacional. Por otro lado, los movimientos no son necesariamente forzados, y no existe una persecución que genere la obligación de abandonar su territorio. Por otra parte, se vuelve complejo aislar el concepto medio ambiente y razones climáticas, de las razones humanitarias, políticas, sociales, económicas o de conflicto<sup>39 40</sup>. Finalmente, tampoco sería posible cumplir con el principio de retorno, particularmente por el incremento del nivel del mar<sup>41</sup>.

En otro orden de ideas, ampliar la definición podría diluir los mecanismos internacionales disponibles y la buena voluntad para atender a los refugiados existentes. Los países desarrollados temen que aceptar el término los refugiados los obligaría a ofrecer las mismas protecciones que los refugiados políticos; y actualmente muchas naciones, así como ACNUR, ya están sobrecargados con los refugiados actuales y no pueden hacer frente a una nueva categoría<sup>42 43</sup>.

Pero muchos autores e instituciones internacionales hacen uso del término refugiados a pesar de la inexistencia formal del concepto. Esto, dado que el término refugiado busca transmitir la urgencia del grupo desplazado. En otro orden de cosas, algunos autores plantean el concepto de migrante ambiental el cual es criticado dado que implica un movimiento voluntario hacia lugares más atractivos considerando la búsqueda de mejorar en la calidad de vida, lo que no necesariamente es el factor que motiva el desplazamiento<sup>44</sup>.

A pesar de lo inapropiado del término refugiado climático, aún se utiliza producto de la falta de un término alternativo. Por otro lado, existe el término “evacuados climáticos”, pero este es limitado dado que implica movimientos temporales dentro de las fronteras nacionales<sup>45 46</sup>.

Pese a las limitaciones del concepto refugiado, indicadas anteriormente, quedan algunas dudas por aclarar. Por ejemplo, si bien el desplazamiento puede ser principalmente al interior de las fronteras de un Estado o nación, no implica la inexistencia de desplazados

---

37 International Organization for Migration (IOM). 2008. Loc. Cit.

38 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. Loc. Cit.

39 *Ibíd.*

40 International Organization for Migration (IOM). 2008. Loc. Cit.

41 *Ibíd.*

42 *Ibíd.*

43 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. Loc. Cit.

44 International Organization for Migration (IOM). 2008. Loc. Cit.

45 BORRÁS. 2006. Loc. Cit.

46 Population Action International (PAI). 2010. Loc. Cit.

climáticos que crucen fronteras<sup>47 48</sup>. Un ejemplo de ello, y que genera importantes complicaciones, es el caso de las naciones insulares de la polinesia, en particular Kiribati, Tuvalu, Tokelau y las Islas Marshall, que podrían convertirse en los primeros Estados insulares que presenten pérdidas de soberanía e incluso el total de su territorio producto del cambio climático<sup>49</sup>.

Por cierto, se indica que los movimientos no son necesariamente forzados, ni existe una persecución que genere una obligación de abandonar el territorio<sup>50</sup>. Pero podríamos cuestionarnos si una persona que abandona su territorio de origen, del cual está arraigado, debido a los efectos del incremento del nivel del mar, sequías intensas en magnitud y tiempo (que no permitan la obtención de agua y alimento) o un gran incendio forestal que pone en riesgo inmediato la vida de las personas ¿No podrían considerarse como factores forzantes de abandono de un territorio? Posiblemente, la amenaza de morir ahogado, de sed o quemado, sea suficiente como factor forzante para abandonar un territorio. Autores como Ayazi y Elsheikh<sup>51</sup>, indican que el concepto de persecución podría explicarse por la incapacidad de las personas para sobrevivir y contar con un grado suficiente de protección dentro del país de origen; mientras que el actor que ejerce la “persecución” sería indeterminado, pero producto de la degradación ambiental que genera el cambio climático antrópico.

Respecto a la complejidad de hacer la distinción entre razones ambientales, climáticas y otras, no es imposible. Cabe cuestionar, entonces, cómo Naciones Unidas formalmente ha establecido el Mecanismo Internacional de Varsovia para determinar las pérdidas económicas y los daños materiales relacionados con las repercusiones del cambio climático<sup>52 53</sup>; pero, a su vez, en el caso de los desplazados no es posible hacer la distinción sobre las causas forzantes.

En tanto, el principio de retorno es una opción, pero no una obligación. Por otro parte, una persona obligada a abandonar su territorio producto del incremento del nivel del mar, por ejemplo, el “no retorno” no se debe a una voluntad propia o una imposibilidad temporal, sino a una imposibilidad permanente<sup>54 55</sup>. Cuestionar este punto iría en contra de muchos refugiados que han llegado a otros países para formar una nueva vida y que no tienen intenciones de volver a sus tierras por un motivo de seguridad, o simplemente el cambio de su condición de vida.

Posiblemente, el distanciamiento de Naciones Unidas sobre el concepto refugiados ambientales sea más bien político que técnico, asociado a las dificultades de poder entregar protección al considerable número de personas que se proyectan, y las limitaciones de las propias naciones de las cuales se originan los migrantes, respecto a su mantención y

---

47 International Organization for Migration (IOM). 2008. Loc. Cit.

48 AYAZI & ELSHEIKH. 2019. Loc. Cit.

49 PARK, Susin. El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Ginebra, Suiza. 2011. 34p.

50 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. Loc. Cit.

51 AYAZI & ELSHEIKH. 2019. Loc. Cit.

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

53 SOTO & LÓPEZ. 2017. Loc. Cit.

54 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. Loc. Cit.

55 International Organization for Migration (IOM). 2008. Loc. Cit.

protección<sup>56 57</sup>.

Otros autores como Sharma<sup>58</sup> señalan que reconocer la existencia de la condición de refugiado ambiental desafía los supuestos sobre el movimiento de las poblaciones; pero también socava las disecciones terminológicas en donde asumimos que un “migrante” se muda voluntariamente para trabajar y un “refugiado” se ve obligado a moverse debido a la persecución. Este nuevo concepto emergente indica que los refugiados ambientales se ven obligados a mudarse, pero sin la persecución manifiesta necesaria para calificar para la protección bajo la ley actual, aun cuando el factor forzante existe.

Pero, a pesar de la falta de consenso sobre el concepto sí existe respecto a que el foco de la comunidad internacional debe estar puesto en solucionar las condiciones que originan los factores forzantes del desplazamiento<sup>59 60 61</sup>. Esto, en términos ambientales, implica políticas públicas duras para disminuir la degradación de los ecosistemas y herramientas de mitigación y reparación. Pero para los efectos del cambio climático antrópico también se debe trabajar fuertemente en la adaptación concreta de los territorios y sus comunidades, así como de la infraestructura y servicios. Obviamente debe existir un énfasis en el control de las emisiones de GEI; no obstante, su permanencia en la atmósfera implica que los cambios que se hagan hoy no revertirán los eventos que se han desencadenado, y posiblemente sus resultados solo se puedan ver en 25 años más<sup>62 63</sup>.

Entonces, por falta de una definición adecuada estas personas son prácticamente invisibles en el sistema internacional, quedando desprovistas de protección oficial, responsables y estadísticas diferenciadas<sup>64 65</sup>. Por ello, la OIM propone un término intermedio en el tratamiento de los desplazados ambientales y climáticos, como: “migrante ambiental forzado”, haciendo referencia a personas que, por cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan negativamente a sus vidas o condiciones de vida, están obligados a abandonar sus hogares habituales, o eligen para hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, dentro de su país o en el extranjero<sup>66</sup>.

### Los desplazados en métricas y sus proyecciones

A inicios de la década de 1990, se informó que cerca de 25 millones de personas habían sido expulsadas de sus hogares y territorios producto de graves presiones ambientales, como la sequía y otros desastres socio-naturales, así como de causas antrópicas como la degradación de suelos y contaminación. Dicha cifra superó a todos los

---

56 *Ibíd.*

57 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. *Loc. Cit.*

58 SHARMA, Madi. Defining environmental refugees. [En línea]. The Parliament Magazine. [Fecha de consulta: 7 marzo 2020]. Disponible en: <<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/defining-environmental-refugees>>.

59 International Organization for Migration (IOM). 2008. *Loc. Cit.*

60 BLACK. 2001. *Loc. Cit.*

61 AYAZI & ELSHEIKH. 2019. *Loc. Cit.*

62 SOTO, Jorge. Cambio climático antrópico: un escenario complejo. *Panorama de Seguridad & Defensa*. 1-6, 2019.

63 SOTO & DEL CASTILLO. 2019a. *Loc. Cit.*

64 International Organization for Migration (IOM). 2008. *Loc. Cit.*

65 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2020. *Loc. Cit.*

66 International Organization for Migration (IOM). 2008. *Loc. Cit.*

refugiados por causa de la guerra y la persecución política juntos<sup>67</sup> .

En 2005 se estimaba que alrededor de 30 millones de personas eran desplazados ambientales, una cifra considerable dado que solo por persecuciones (de cualquier índole), conflictos armados y otras causas al mismo año existían 17 millones de refugiados y desplazados<sup>68</sup>. Al 2010 la cifra se situó en torno a los 50 millones de desplazados, lo cual no está exento de polémica dada la dificultad de definir de manera “pura” cuando se trata o no de un desplazado ambiental<sup>69</sup>.

En 2010 existieron más de 42 millones de desplazados por causas ambientales en el mundo. La mayoría de los desplazados (91%), se debió a fenómenos como inundaciones y tormentas, relacionadas con el cambio climático. Estos fenómenos se desarrollaron de manera inusualmente grave en China y Pakistán, lo cual ocasionó 15 y 11 millones de desplazados, respectivamente<sup>70</sup> .

En tanto, a mediados del 2019 hubo 70,8 millones de desplazados a la fuerza en todo el mundo, el equivalente a una persona desplazada a la fuerza por cada dos segundos. De ellos, 43,3 millones de desplazados fueron de carácter interno. Al desagregar el valor se observó que 17,2 millones de personas fueron desplazadas debido a causas ambientales y 10,8 millones por causas de conflictos armados<sup>71</sup> .

En base a las tendencias mundiales de crecimiento y de la degradación del ambiente, la ONU en 2005 previó un aumento de los desplazados ambientales al año 2050, alcanzando la cifra de 150 millones de personas<sup>72</sup>. Sin embargo, en base a los datos expuestos por la ONU en 2009, autores como Egea y Soledad<sup>73</sup> , proyectan que el número al 2050 oscilaría entre 50 a 350 millones de personas. Cifras menos alentadoras indican un crecimiento entre los 200 millones al billón de personas al 2050, siendo resultado directo del cambio climático, debido al cambio en los regímenes de lluvias, las intensas sequías y las inundaciones de zonas bajas, producto del incremento en el nivel del mar<sup>74 75 76 77</sup> .

La mayor parte de los futuros desplazados ambientales corresponderán a personas expuestas al riesgo de variación climática en algunas partes del mundo<sup>78</sup>. Las regiones con mayor riesgo de ocurrencia de desastres socio-naturales, a causa de la variación climática, corresponde a una franja de países que cubre prácticamente todo África y también de Asia

---

67 *Ibíd.*

68 United Nations (UN). 2005. *Loc. Cit.*

69 EGEA & SOLEDAD. 2011. *Loc. Cit.*

70 International Organization for Migration (IOM). *World Migration Report 2011*. Geneva, Switzerland. 2011. 172p.

71 AYAZI & ELSHEIKH. 2019. *Loc. Cit.*

72 United Nations (UN). 2005. *Loc. Cit.*

73 EGEA & SOLEDAD. 2011. *Loc. Cit.*

74 International Organization for Migration (IOM). 2008. *Loc. Cit.*

75 International Organization for Migration (IOM). *Migration, environment and climate change: Assessing the evidence*. International Organization for Migration. Geneva, Switzerland. 2009. 441p.

76 Population Action International (PAI). 2010. *Loc. Cit.*

77 ADAMO, Susana & SHERBININ, Alex. *The impact of climate change on the spatial distribution of populations and migration*. En: *Population distribution, urbanization, internal migration and development: An international perspective*. United Nations. New York, United States of America. 2011. pp. 161-195.

78 International Organization for Migration (IOM). 2009. *Loc. Cit.*

como India y China<sup>79</sup>. Las altas tasas de crecimiento demográfico de estas zonas contribuirá a las migraciones dado el aumento de presión sobre recursos naturales limitados y en partes escasos, volviéndolos más proclives al riesgo<sup>80</sup>.

En lo referente a la variabilidad climática, en Asia y partes de América se espera el retroceso de los glaciares de montaña, lo que causará el aumento del tamaño de los lagos de montaña, poniendo en riesgo la población que habita aguas abajo. El menor tamaño de los glaciares y la menor ocurrencia de nevadas, causará escasez de agua, para consumo humano, para la agricultura y la industria<sup>81 82</sup>.

Por otro lado, las zonas secas se verán afectadas por una alta variabilidad climática. Estas concentran 44% de los suelos cultivados y hasta un 50% del ganado del mundo, junto con ser importantes hábitats para la vida silvestre. En dichas zonas habitan 2.000 millones de personas, las que en su mayoría viven por debajo del umbral de pobreza<sup>83</sup>. La sequía afectará el rendimiento agrícola proyectándose pérdidas de hasta un 50% al 2050, donde se espera que la disponibilidad de alimentos se vea gravemente afectada principalmente en África destacando Senegal<sup>84</sup>, así como también las zonas áridas de América Central y del Sur, junto con las presentes en Asia Central<sup>85</sup>.

También se espera un aumento en la intensidad de las lluvias e inundaciones durante el monzón lo que, además del daño, generará el desplazamiento de personas. En cuanto al aumento del nivel del mar, este afectará a las poblaciones costeras, a causa de las inundaciones, sean estas permanentes (aumento del nivel del mar) o temporales (por la ocurrencia de tormentas)<sup>86</sup>.

### **Efectos del cambio climático, desplazados ambientales y seguridad**

El efecto que causan los desplazados ambientales suele ser un problema para las regiones que los acogen. Esto se debe a las situaciones de inestabilidad o conflicto que pueden desencadenarse, dado al aumento repentino de la población, lo cual genera una mayor presión sobre los recursos naturales preexistentes y potencial escasez, generando a la vez problemas de salud, conflictos internos, hacinamiento, inseguridad, entre otros<sup>87 88</sup>.

### **Desertificación y sequía**

Existe un alto riesgo de que en África subsahariana y Asia central decenas de millones de personas se vean obligadas a dejar sus hogares a causa de la desertificación. En el caso de África subsahariana, las personas principalmente migran al norte del continente o

---

79 EGEA & SOLEDAD. 2011. Loc. Cit.

80 Population Action International (PAI). 2010. Loc. Cit.

81 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

82 SOTO & DEL CASTILLO. 2019a. Loc. Cit.

83 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Desertificación: una síntesis visual. Bonn, Alemania. 2011. 50p.

84 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

85 MORTON, Andrew, BONCOUR, Philippe & LACZKO, Frank. Seguridad humana y desafíos políticos. Migraciones forzadas. 31: 5-6, 2008.

86 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

87 United Nations (UN). 2005. Loc. Cit.

88 BLACK. 2001. Loc. Cit.

incluso a Europa. Respecto de Asia central, la migración está dada por conflictos y pobreza que, a su vez, dañan o vuelven escasos los recursos ambientales, lo que también incide sobre el movimiento de sus habitantes, principalmente hacia Europa<sup>89</sup>.

La dinámica de migración en África subsahariana se ha visto afectada en los últimos años, principalmente, por la escasez de alimentos y la inseguridad política. La escasez de alimentos puede estar ligada a dos causas, la primera ambiental, debido un largo periodo de sequía y lluvias irregulares, y en segundo lugar, al daño que genera sobre la agricultura y el acceso a los servicios los seguidos conflictos bélicos<sup>90</sup>.

Así, en 2011 países como Chad han evidenciado el efecto de las lluvias irregulares y de la sequía, lo cual ha provocado una menor producción de alimentos. Sumado a ello, Chad ha recibido más de 300.000 refugiados que provienen desde Sudán y República Centroafricana, además del retorno desde Libia de 79.000 chadianos. Esto ha provocado una importante presión sobre los ya escasos suministros de alimento<sup>91</sup>.

En el caso de Níger, la situación a causa de la irregularidad climática ha generado hambre, junto con la llegada de un gran número de refugiados y connacionales desde Libia. Esto ha llevado a que 5,5 millones de personas hoy se encuentre en riesgo de inseguridad alimentaria<sup>92</sup>.

Djibouti ha recibido 30.000 refugiados provenientes desde Yemen y Somalia, los que migraron a causa de la pobreza, el hambre y los conflictos. Esto ha generado que más de 210.000 personas hoy requieran asistencia humanitaria por el alto precio de los alimentos, a causa de la sequía prolongada que afecta al país. Yemen, a su vez, se ve afectada por inseguridad política y altos precios de alimentos, lo que ha generado cerca de 300.000 desplazados al interior del país, y 170.000 refugiados a países vecinos<sup>93</sup>.

Los daños de los conflictos armados de los últimos años sobre la agricultura y la falta de servicios en Costa de Marfil han provocado la migración de más de 138.000 personas a Liberia. A su vez, Liberia se recupera de los daños provocados por la guerra, lo cual ha generado importantes alzas en los alimentos y los servicios, lo cual se agrava con la llegada los refugiados<sup>94</sup>.

Kenia tiene más de 3,75 millones de connacionales como desplazados internos y 520.000 refugiados de países vecinos, todos quienes están con serio riesgo de inseguridad alimentaria producto de la sequía<sup>95</sup>.

### ***Inundaciones e incremento en el nivel del mar***

Las zonas costeras planas, los deltas y los territorios insulares, principalmente los atolones, son los lugares de mayor riesgo a fenómenos como tormentas e inundación

---

89 EGEA & SOLEDAD. 2011. Loc. Cit.

90 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Roma, Italia. 2012. 38p.

91 *Ibíd.*

92 *Ibíd.*

93 *Ibíd.*

94 *Ibíd.*

95 *Ibíd.*

(Figura 1)<sup>96</sup>.

Se estima que cada año cerca de 120 millones de personas se exponen a ciclones tropicales los que a pesar de que incrementan la mortalidad no causan desplazamientos permanentes. Sin embargo, el aumento del nivel del mar es el que generará la reubicación permanente de la población, proyectándose entre 200 y 300 millones de personas al 2100 (Figura 1)<sup>97 98</sup>.

Así, las regiones con un mayor riesgo de inundaciones en Asia son la costa este de China, las cuencas del Mekong y del Ganges; en África, la región de los Grandes Lagos, el norte de Nigeria, la costa este de Sudáfrica; en Europa, las costas de Francia, Alemania, los Países Bajos, y la cuenca del Danubio; en América, desde Río de Janeiro hasta el estuario del río de la Plata, y por el Pacífico desde Perú hasta Colombia, además de todo Centroamérica y la cuenca del Mississippi (Figura 1)<sup>99 100</sup>.

El mayor riesgo de desplazamiento, dadas las altas densidades poblacionales, se concentran en los siete “mega-deltas” de Asia (Ganges-Brahmaputra, Mekong, Indus, Irrawaddy, Yangtze, Pearl y Red) con una población que supera los 200 millones de personas. Entre ellos, los deltas del río Ganges-Brahmaputra y el Mekong con poblaciones de 147,4 millones y 28,2 millones, respectivamente, son los de mayor riesgo debido al aumento del nivel del mar, como a potenciales procesos de inundación causados por el río (Figura 1)<sup>101 102 103 104 105</sup>.

En el caso de Ganges-Brahmaputra, el efecto sobre Bangladesh implica que al menos unos 20 millones de personas migren a la vecina India en 2050, lo cual ha motivado que este último construya 2.500 km de vallas en la frontera y concentre tropas en las localidades cercanas<sup>106</sup>.

En el caso del Mekong, un aumento de 1 m en el nivel del mar generaría la pérdida de casi un 50% de los manglares, convirtiendo además en un pantano salobre a casi 100.000 ha de cultivos<sup>107</sup>. La pérdida de los manglares significa el aumento de riesgo de daños de tormentas tropicales<sup>108</sup>. A esto se le suma el efecto del hambre que podría

96 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Resumen para Responsables de Políticas en Cambio Climático 2007: Impactos y Vulnerabilidad. Cambridge, Reino Unido. 2007. 22p.

97 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

98 Climate Central. 2019. Flooded futura: Global vulnerability to sea level rise worse than previously understood. Climate Central. Princeton, United States of America. 12p.

99 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

100 KULP, Scott & STRAUSS, Benjamin. New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding. Nature Communications. 10: 1-12, 2019.

101 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

102 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. Loc. Cit.

103 SAITO, Yoshiaki; CHAIMANEE, Niran; JARUPONGSAKUL, Thanawat & SYVITSKI, James. Shrinking Mega deltas in Asia: Sea-level rise and sediment reduction impacts from case study of the Chao Phraya Delta. LOICZ- Inprint. 2007: 3-9, 2007.

104 KULP & STRAUSS. 2019. Loc. Cit.

105 Climate Central. 2019. Loc. Cit.

106 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. Loc. Cit.

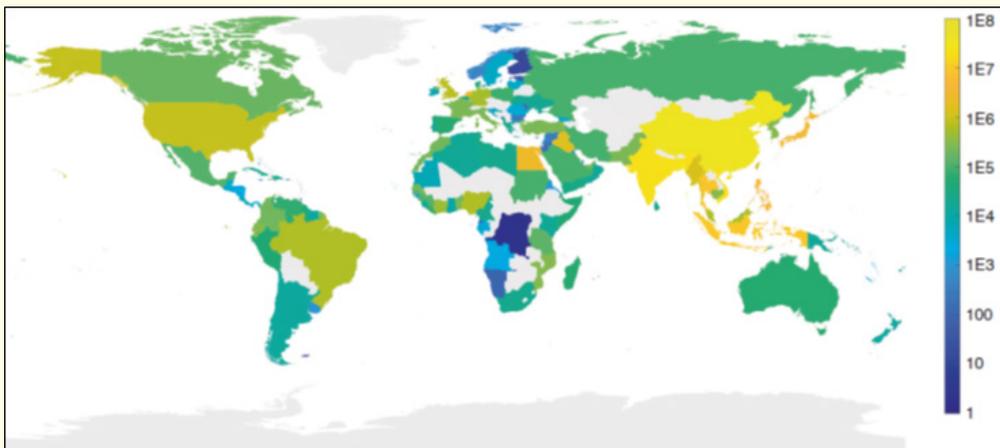
107 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

108 Comunidad Europea. La economía de los ecosistemas y la biodiversidad. Bruselas, Bélgica. 2008. 64p.

desencadenar la pérdida de 100.000 ha, lo cual también podría incrementar aún más en la cifra de desplazados.

Es común en el delta del Mekong que durante la temporada de inundaciones las personas migren temporalmente hacia centros urbanos. De estas, las más propensas a migrar corresponden a los agricultores de subsistencia quienes ven deterioradas sus condiciones de vida. Esto los lleva a la necesidad de encontrar otros medios de sobrevivir, lo que los vuelve más proclives a la trata de personas. Sin embargo, las autoridades políticas han comenzado a realizar reasentamientos planificados para los individuos que habitan en las zonas de mayor riesgo<sup>109</sup>.

**Figura 1**  
**Número de personas expuestas, por país,**  
**al incremento del nivel medio del mar al 2050<sup>110</sup>**



### ***Las complejidades de los Estados insulares***

Es necesario considerar el efecto del aumento del nivel del mar sobre varios Estados insulares, en donde, tan solo un aumento de 5 m significaría el 100% del territorio inundado<sup>111 112</sup>. Hasta 1,7 millones de personas en el océano Pacífico podrían convertirse en desplazados ambientales para el 2050, planteando serios riesgos a su soberanía, y más aún, a su sobrevivencia<sup>113</sup>.

Si bien estas poblaciones hoy presentan un alto grado de exposición, su experiencia

109 WARNER, Koko; DUN, Olivia & STAL, Marc. Observaciones sobre el terreno e investigación empírica. *Revista Migraciones Forzadas*. 31: 13-15, 2008.

110 KULP & STRAUSS. 2019. Loc. Cit.

111 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). *Climate change. Small island developing States*. Bonn, Germany. 2005. 28p.

112 RASHEED, Hussain & CLIFF, Valerie. For small island nations, climate change is not a threat. It's already here. [En línea]. *World Economic Forum*. [Fecha de consulta: 15 marzo 2020]. Disponible en: <<https://www.weforum.org/agenda/2019/09/island-nations-maldives-climate-change/>>.

113 PARK. 2011. Loc. Cit.

e historia los han hecho resistentes a duras condiciones del clima. Pero el mayor peligro lo constituyen la incidencia e intensidad de los eventos ciclónicos, la intrusión de agua salada, la destrucción de la costa y sus ecosistemas y, en definitiva el incremento del nivel del mar ha diezmando sus capacidades de afrontar estos eventos, dejando a las poblaciones de estas islas con pérdidas de cultivos, escasez de agua dulce y un futuro incierto como consecuencia de la pérdida de tierra firme<sup>114 115</sup>.

Las tendencias indican que, de seguir la tasa de incremento del nivel del mar, para el año 2030 el Estado de Kiribati desaparecerá. La mayor parte del archipiélago se eleva tan solo dos a tres metros sobre el nivel del mar, y las mediciones indican que este nivel se incrementa en 1,2 cm/año, cuatro veces más rápido que el promedio mundial, debido además a la confluencia de corrientes marinas. Ante esta amenaza, el gobierno de Kiribati ha comprado 6.000 hectáreas en el Estado de Fiyi, a 2.200 km de distancia, para la reubicación de 92.000 habitantes<sup>116 117 118</sup>.

Asimismo, Tuvalu se considera una de las naciones más vulnerables al cambio climático, dada la inexistencia de tierras altas en donde se pueda considerar la reubicación de la población. Sumado a ello, las bajas capacidades del suelo del atolón, junto con los cambios de las condiciones del borde costero, limitan las fuentes de ingreso, alimento y acceso al agua, por cuanto supone una situación extremadamente grave<sup>119 120</sup>.

Las Maldivas, en tanto, se encuentran a una altitud promedio de 1,5 a 2,3 metros sobre el nivel del mar. Las proyecciones más pesimistas de la elevación indican que, al menos unos 317.000 isleños tendrán que abandonar sus hogares<sup>121</sup>.

En el caso de las Islas Venuatu y del golfo de Bengala, sus habitantes ya han comenzado a trasladarse debido al aumento del nivel del mar. De igual manera, muchas comunidades insulares de Alaska también se están viendo enfrentadas a la necesidad de migrar hacia el interior, debido a la mayor incidencia de tormentas y la erosión de la costa<sup>122</sup>. También una gran cantidad de personas de las Islas Carteret en Papúa Nueva Guinea, están preparadas desde 2008 para evacuar<sup>123</sup>.

Hasta el momento no existe claridad con respecto al rumbo que tomen los desplazados ambientales. Existen indicios en base al comportamiento actual de muchos desplazados, que se tenderían a mantener dentro del territorio nacional, constituyendo desplazados internos y desafiando a los gobiernos a realizar esfuerzos para evitar conflictos sociales y asegurar los derechos humanos. Si es que existieran migraciones a nivel internacional, estas estarían determinadas por conductas migratorias previas o, en

---

114 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). 2005. Loc. Cit.

115 RASHEED & CLIFF. 2020. Loc. Cit.

116 KELMAN, Ilan. La evacuación de las islas. Revista Migraciones Forzadas. 31: 20-21, 2008.

117 LOUGHRY, Maryanne & MCADAM, Jane. Reubicación y adaptación en Kiribati. Revista Migraciones Forzadas. 31: 51-52, 2008.

118 PARK. 2011. Loc. Cit.

119 LOUGHRY & MCADAM. 2008. Loc. Cit.

120 PARK. 2011. Loc. Cit.

121 Ibid.

122 KELMAN. 2008. Loc. Cit.

123 LOUGHRY & MCADAM. 2008. Loc. Cit.

último caso, por las relaciones sociopolíticas entre los países<sup>124</sup>.

En cuanto a las migraciones a nivel internacional, un caso particular y de interés son los Estados insulares (Tuvalu y Kiribati, vistos con anterioridad), los que perderían el 100% de su territorio soberano<sup>125 126 127</sup>. En este sentido las dudas están centradas en: ¿Quién y de qué manera los recibirá?, ¿Cómo se afrontará la pérdida de identidad cultural, de autogestión y autogobierno?, ¿De qué forma se verá afectada la estabilidad política y social en el país receptor? Son preguntas validas que necesariamente se tendrán que discutir ya que no se trata únicamente de personas desplazadas, sino que de Estados (con estructuras funcionales) que desaparecerán.

### ***Desafíos en seguridad y conflictos potenciales emanados del desplazamiento***

Autores como Egea y Soledad<sup>128</sup>, señalan que los desplazamientos a causa de forzantes cada vez más diversos y complejos, entre los que se encuentran la degradación ambiental, los desastres socio-naturales y el cambio climático, llevan a situaciones de pobreza y desigualdad, particularmente enfocada en el acceso a bienes y recursos, lo que aviva los conflictos existentes en los territorios que reciben a los desplazados, pero que también pueden generar nuevos conflictos.

El incremento repentino y no planificado de población en un territorio, producto de la llegada de desplazados ambientales desde dentro o fuera de las fronteras, pueden generar efectos negativos sobre la seguridad. Estos derivan de la mayor demanda (y eventualmente competencia) por acceso a alimento, agua, servicios de salud y empleo; o eventualmente por causa del hacinamiento, la inseguridad, las diferencias étnicas, religiosas o políticas; todo lo cual puede generar fricciones<sup>129 130 131</sup>. Estas situaciones de inestabilidad pueden desencadenar inicialmente disturbios civiles e inseguridad, que de no ser controlada rápidamente en su causa raíz, pueden evolucionar en violencia localizada, o incluso en insurgencias, guerras civiles y terrorismo. Incluso, en problemas fronterizos, o incluso de violencia sobre grupos provenientes desde otras naciones, podría generar conflictos entre Estados<sup>132 133</sup>.

En esta línea, se identifica al cambio climático como un directo responsable del incremento en la desestabilización de distintas regiones, los conflictos y el terrorismo, basado en ejemplo globales. Esto dado que la sequía extrema en Siria fue uno de los tantos agentes catalizadores de la guerra civil de 2011; o bien el declive del medio de vida agrícola y pastoril, como otro factor que facilitó las estrategias de reclutamiento de grupos

---

124 ADAMO & SHERBININ. 2011. Loc. Cit.

125 Ibíd.

126 LOUGHRY & MCADAM. 2008. Loc. Cit.

127 PARK. 2011. Loc. Cit.

128 EGEA & SOLEDAD. 2011. Loc. Cit.

129 United Nations (UN). 2005. Loc. Cit.

130 BLACK. 2001. Loc. Cit.

131 ESTENSSORO, Fernando. Crisis ambiental y cambio climático en la política global: Un tema crecientemente complejo para América Latina. Revista UNIVERSUM. 25 (2): 57 -77, 2010.

132 CNA. The role of water stress in instability and conflict. CNA- Analysis & Solutions. Washington D.C., United States of America. 2017. 59p.

133 SOTO, Jorge & DEL CASTILLO, Guillermo. Agua como recurso estratégico: desafíos para Chile en un escenario de cambio global. Revista Política y Estrategia 134: 55-92, 2019b.

terroristas como Al-Qaeda y Boko Haram<sup>134 135</sup>.

Ante ello, países como Australia se preparan dado que proyectan que gran parte de los habitantes de los Estados insulares de la Polinesia, Micronesia y Melanesia, podrían llegar a su territorio, activando planes proactivos de ayuda bilateral para aportar medios, fondos y especialistas que permitan tanto reforzarlos como disminuir la migración. Pero más allá de lo anterior, y con una visión a mediano y largo plazo, Australia apoya instituciones educativas clave para actualizar el currículum de los habitantes de los estos Estados, a los estándares australianos, con el fin de ayudar a las personas forzadas a desplazarse, a emigrar con dignidad y encontrar empleo de calidad en el extranjero; disminuyendo así los costos humanos y los riesgos de seguridad posterior<sup>136</sup>.

Australia nos da ejemplos de cómo anteponerse a los desafíos de los desplazados que derivan del cambio climático. Por otro lado, los países de los grandes deltas de Asia se enfrentan a un panorama más desafiante, en que las migraciones internas de grandes magnitudes podrían acarrear problemas de seguridad y estabilidad en la región. Pero aún no se ha lidiado con los desafíos más complejos que el cambio climático genera sobre los Estados insulares condenados a desaparecer. Estrategias como las de Kiribati con la compra de territorios en Fiyi alerta sobre nuevas complejidades para la comunidad internacional<sup>137 138 139</sup>.

El caso Kiribati–Fiyi plantea alertas sobre la soberanía nacional, algo de lo que Chile no estuvo ajeno en su momento. Recordemos las compras del filántropo Duglas Tompkins en la Patagonia chilena en la década de los 90 que, si bien las propiedades luego retornaron al Estado de Chile bajo el compromiso de generar Parques Nacionales, queda espacio para preguntarse: ¿Y si la conservación del patrimonio natural no hubiera sido el interés? ¿Qué sucedería hoy si un privado, a nombre de un Estado extranjero, comprase gran cantidad de tierras para fines productivos? ¿Y si un Estado, bajo la figura que fuere, comprase terrenos de interés estratégico? ¿Y si un Estado comprase espacios para ubicar desplazados como Kiribati? El caso de Tompkins, así como la fragilidad de la soberanía nacional, demostrada particularmente sobre el actual mecanismo de administración de los recursos hídricos del país<sup>140</sup>, nos da referencias sobre la necesidad de legislar al respecto.

La experiencia internacional indica que países como Brasil y Argentina están estudiando limitaciones a las grandes extensiones de propiedades, por parte de privados extranjeros. Uruguay, por su parte, estudia el mecanismo para la prohibición de adquisición de tierras por parte de Estados extranjeros. De modo más radical, Hungría y Argelia

---

134 LYTLE, Natalie. 2017. *Climate Change as a Contributor to Terrorism: A Case Study in Nigeria and Pakistan*. University of South Carolina, Scholar Commons. Columbia, United States of America. 74p.

135 KOHLER, Christina; DENNER DOS SANTOS, Carlos & BURSZTYN, Marcel. *Understanding environmental terrorism in times of climate change: Implications for asylum seekers in Germany*. *Research in Globalization*. 1: 1-8, 2019.

136 THAVAT, Maylee. 2014. *A spotlight on Kiribati. Australia's integrated approach: matching global climate change commitments with immediate needs and capacity*. Overseas Development Institute. London, United Kingdom. 12p.

137 KELMAN. 2008. Loc. Cit.

138 LOUGHRY & MCADAM. 2008. Loc. Cit.

139 PARK. 2011. Loc. Cit.

140 SOTO & DEL CASTILLO. 2019b. Loc. Cit.

presentan prohibiciones para la adquisición de tierras por parte de privados y Estados extranjeros; mientras que países como Nueva Zelanda estudian en detalle las compras de grandes extensiones de tierras en su territorio<sup>141</sup>.

## Conclusiones

El cambio climático representa uno de los principales desafíos de la humanidad, producto de los efectos derivados como el incremento en magnitud y frecuencia de los desastres socio-naturales, la catalización de la degradación ambiental y la pérdida de territorios producto del aumento del nivel del mar.

Lo anterior genera, además, efectos sobre el incremento en el número de desplazados forzados, sobre los que la comunidad internacional aún no define un concepto jurídico apropiado; dando espacio a la utilización errónea de variados conceptos como sinónimos, tales como: refugiados, migrantes y desplazados. No obstante, en lo medular, estas personas carecen de mecanismos formales de protección por parte de organismos internacionales, quedando a merced de la buena voluntad de las naciones receptoras, y proclives a una serie de condiciones potenciales de abuso y pobreza. Lo anterior plantea un desafío a la comunidad y los organismos internacionales respecto a la necesidad de proveer una definición formal del concepto para avanzar en la protección jurídica de las personas afectadas. Ante ello, los autores proponen el uso de “desplazados forzados”.

Independiente del tratamiento del concepto, existe convergencia respecto a la existencia de forzantes como lo son: la degradación ambiental y el cambio climático, los que imposibilitan a los grupos humanos a mantenerse en sus territorios y limita, en algunos casos, su posibilidad de retorno. Las proyecciones al respecto son poco alentadoras y se espera que al 2050 el número de desplazados forzados producto del cambio climático alcancen entre 150 y 300 millones de personas.

Existe un foco de interés, respecto a los desplazados forzados, en las zonas semiáridas, áridas e hiperáridas del planeta, en donde la mayor incidencia y magnitud de los eventos de sequía y la desertificación proyectan grandes movimientos humanos y efectos secundarios como hambrunas, pobreza e inestabilidad política.

Así mismo, las proyecciones indican que las tierras bajas, y en particular las presentes en los grandes deltas de Asia, sean las más afectadas en términos del incremento del nivel medio del mar producto del cambio climático. Las complejidades de la zona son tanto por el número de personas, como por los efectos esperados en términos humanitarios y de seguridad. Pero particularmente desafiante será el caso de los Estados insulares, que no solo se enfrentan al desplazamiento forzado de grandes grupos humanos, sino también a la disolución potencial del Estado y la nación completa.

En términos de seguridad y conflictos, los grandes volúmenes de desplazados forzados generan inestabilidades en los Estados o territorios receptores, dado que existe una mayor competencia por recursos y servicios básicos; pero también por el incremento en la magnitud de los conflictos propios del territorio, o el nacimiento de nuevos, como pobreza y desigualdades. Estas condiciones son el caldo de cultivo para el desarrollo de disturbios civiles, fácilmente escalables a violencia localizado, insurgencias e incluso

---

141 GRAIN. 2013. Límites legales a la compra de tierras: ¿refrenan a los acaparadores de tierra o adormecen el debate? GRAIN. Barcelona, España. 10p.

terrorismo, según indica la literatura.

Lo anterior plantea la necesidad de establecer mecanismos más proactivos de la política pública, para atacar las causas raíz de los desplazamientos, tanto internos como externos. En el caso de los internos, deben anticiparse a la existencia de éstos, invirtiendo, por ejemplo, en capital humano, disminuyendo así la precarización a la cual se enfrentan los desplazados forzados, dándoles la opción de migrar para mejores expectativas de vida. No obstante, también alerta la necesidad de contar con normativas claras sobre el uso del territorio y la adquisición del mismo, por parte de Estados y privados extranjeros. Es necesario avanzar a una política pública nacional que sea estricta en términos de limitar la superficie proclive a ser adquirida por extranjeros, hacer seguimiento exhaustivo de los usos que se le otorgará a dichas tierras y, derechamente, prohibir que Estados extranjeros o personas naturales o jurídicas a nombre de los mismos compren. Lo anterior busca controlar posibles conflictos de interés y disputa de la soberanía nacional y el control sobre recursos estratégicos como tierras, aguas y minerales, ante un escenario dinámico y tendiente al incremento del movimiento, ya sea forzado o no, de personas en el mundo producto de factores como el cambio climático.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMO, Susana & SHERBININ, Alex. The impact of climate change on the spatial distribution of populations and migration. En: Population distribution, urbanization, internal migration and development: An international perspective. United Nations. New York, United States of America. 2011. pp. 161-195.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. ACNUR. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.
- AYAZI, Hossein & ELSHEIKH, Elsadig. Climate Refugees. The Climate Crisis and Rights Denied. Othering & Belonging Institute, UC Berkeley. Berkeley, United States of America. 2019. 84p.
- BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? University of Sussex. Falmer, United Kingdom. 2001. 19p.
- BORRÁS, Susana. Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. Revista de Derecho 9 (2): 85–108, 2006.
- Center for Climate and Resilienc Research. (CR)2. (CR)2 en la COP 21. Center for Climate and Resilienc Research. Santiago, Chile. 2016. 13p.
- Climate Central. 2019. Flooded futura: Global vulnerability to sea level rise worse than previously understood. Climate Central. Princeton, United States of America. 12p.
- CNA. The role of water stress in instability and conflict. CNA- Analysis & Solutions. Washington D.C., United States of America. 2017. 59p.
- Comunidad Europea. La economía de los ecosistemas y la biodiversidad. Bruselas, Bélgica. 2008. 64p.

- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD). Desertificación: una síntesis visual. Bonn, Alemania. 2011. 50p.
- EGEA, Carmen y SOLEDAD, Javier. Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto. Cuadernos Geográficos 49: 201-215, 2011.
- ESTENSSORO, Fernando. Crisis ambiental y cambio climático en la política global: Un tema crecientemente complejo para América Latina. Revista UNIVERSUM. 25 (2): 57 -77, 2010.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. EIRD. El Cambio Climático y la reducción de riesgos de desastres. Ginebra, Suiza. 2008. 14p.
- GARREAUD, René. Cambio Climático: Bases Físicas e Impactos en Chile. Revista Tierra Adentro – INIA. Santiago, Chile. (93): 13-19, Marzo-Abril, 2011.
- GRAIN. 2013. Límites legales a la compra de tierras: ¿refrenan a los acaparadores de tierra o adormecen el debate?. GRAIN. Barcelona, España. 10p.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. Cambio Climático y Biodiversidad. Ginebra, Suiza. 2002. 85p.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate change: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers and Technical Summary. New York, United States of America. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2015. 141p.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Resumen para Responsables de Políticas en Cambio Climático 2007: Impactos y Vulnerabilidad. Cambridge, Reino Unido. 2007. 22p.
- International Organization for Migration (IOM). Migration and Climate Change. Geneva, Switzerland. 2008. 60p.
- International Organization for Migration (IOM). Migration, environment and climate change: Assessing the evidence. International Organization for Migration. Geneva, Switzerland. 2009. 441p.
- International Organization for Migration (IOM). World Migration Report 2011. Geneva, Switzerland. 2011. 172p.
- KELMAN, Ilan. La evacuación de las islas. Revista Migraciones Forzadas. 31: 20-21, 2008.
- KOHLER, Christina; DENNER DOS SANTOS, Carlos & BURSZTYN, Marcel. Understanding environmental terrorism in times of climate change: Implications for asylum seekers in Germany. Research in Globalization. 1: 1-8, 2019.
- KOLMANNSSKOG, Vikram y TREBBI, Lisetta. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento: un enfoque múltiple para resolver las brechas de protección. ICRC. Ginebra, Suiza. 2008. 22p.

- KULP, Scott & STRAUSS, Benjamin. New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding. *Nature Communications*. 10: 1-12, 2019.
- LOUGHRY, Maryanne & MCADAM, Jane. Reubicación y adaptación en Kiribati. *Revista Migraciones Forzadas*. 31: 51-52, 2008.
- LYTLE, Natalie. 2017. Climate Change as a Contributor to Terrorism: A Case Study in Nigeria and Pakistan. University of South Carolina, Scholar Commons. Columbia, United States of America. 74p.
- MORTON, Andrew, BONCOUR, Philippe & LACZKO, Frank. Seguridad humana y desafíos políticos. *Migraciones forzadas*. 31: 5-6, 2008.
- National Research Council of The National Academies (NRC). Climate Change: Evidence, Impacts, and Choice. Answers to common questions about the science of climate change. Washington, DC., United States of America. National Research Council of The National Academies, 2012. 36p.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Perspectivas de cosechas y situación alimentaria. Roma, Italia. 2012. 38p.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Ginebra, Suiza. 2018. 388p.
- PARK, Susin. El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Ginebra, Suiza. 2011. 34p.
- Population Action International (PAI). Climate change, migration, and population growth. Policy & Issuebrief. Washington DC, United States of America. 2010. 4p.
- RASHEED, Hussain & CLIFF, Valerie. For small island nations, climate change is not a threat. It's already here. [En línea]. World Economic Forum. [Fecha de consulta: 15 marzo 2020]. Disponible en: <<https://www.weforum.org/agenda/2019/09/island-nations-maldives-climate-change/>>.
- RÍOS, David y SEPPI, Claudia y MELENDEZ, Karla y MOLEROS, Juan José. Cambio climático, fenómenos meteorológicos extremos y análisis de riesgos. *Rev. R. Acad. Cienc. Exact. Fís. Nat. Madrid, España*. (106): 147-156, 2013.
- SAITO, Yoshiki; CHAIMANEE, Niran; JARUPONGSAKUL, Thanawat & SYVITSKI, James. Shrinking Mega deltas in Asia: Sea-level rise and sediment reduction impacts from case study of the Chao Phraya Delta. *LOICZ- Inprint*. 2007: 3-9, 2007.
- SHARMA, Madi. Defining environmental refugees. [En línea]. The Parliament Magazine. [Fecha de consulta: 7 marzo 2020]. Disponible en: <<https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/opinion/defining-environmental-refugees>>.
- SOTO, Jorge y DEL CASTILLO, Guillermo. Cambio climático y desastres socio-naturales: desafío para Chile y sus Fuerzas Armadas. *Revista Política y Estrategia*. 133: 53-95,

2019a.

SOTO, Jorge y DEL CASTILLO, Guillermo. Agua como recurso estratégico: desafíos para Chile en un escenario de cambio global. *Revista Política y Estrategia* 134: 55-92, 2019b.

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

SOTO, Jorge. Cambio climático antrópico: un escenario complejo. *Panorama de Seguridad & Defensa*. 1-6, 2019.

THAVAT, Maylee. 2014. A spotlight on Kiribati. Australia's integrated approach: matching global climate change commitments with immediate needs and capacity. Overseas Development Institute. London, United Kingdom. 12p.

United Nations Environment Programme. 2019. Global environment Outlook. GEO-6. Summary for policymakers. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom. 24p.

United Nations (UN). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II Global compact on refugees. New York, United States of America. 2018. 21p.

United Nations (UN). World Population Prospects: The 2004 Revision. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. New York, United States of America. 2005. 91p.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Climate change. Small island developing States. Bonn, Germany. 2005. 28p.

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

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Climate change and disaster displacement. [En línea]. United Nations High Commissioner for Refugees. [Fecha de consulta: 29 febrero 2020]. Disponible en: <<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>>.

WARNER, Koko; DUN, Olivia & STAL, Marc. Observaciones sobre el terreno e investigación empírica. *Revista Migraciones Forzadas*. 31: 13-15, 2008.

## **DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN AMAZÓNICA BRASILEÑA: ¿UNA OPCIÓN ESTRATÉGICA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD REGIONAL? ∞**

**ANDRÉ LUIZ DO NASCIMENTO CABRAL\***

### **RESUMEN**

La Amazonía es una región que cubre Brasil y varios países de América del Sur y tiene un potencial económico que ha provocado el debate sobre la necesidad de un uso consciente de sus vastos recursos. Así, desde un punto de vista interno y transversal a lo largo de mediados del siglo XX hasta la actualidad, el trabajo tenía por objeto investigar si: ¿el desarrollo sostenible de la región amazónica sería una opción estratégica para mantener la seguridad regional? Se llevó a cabo un examen bibliográfico sobre cuestiones de seguridad regional, estrategia y desarrollo sostenible. Como resultado, se puede inferir que el Estado brasileño eligió el desarrollo de la región como una estrategia a largo plazo para producir una percepción de la integración de la región. Esta estrategia fue precedida por un pensamiento geoestratégico que finalmente despertó interés en promover el desarrollo y la defensa de la Amazonía con un factor imperativo para la seguridad regional, utilizando los principios de integración y cooperación.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible; seguridad; Amazonía; estrategia.

### **RESUMO**

A Amazônia é uma região que abrange o Brasil e vários países da América do Sul e tem um potencial econômico que tem provocado debate sobre a necessidade de uso consciente de seus vastos recursos. Assim, partindo de um ponto de vista interno e transversal ao longo de meados do século XX até os dias atuais, o trabalho teve como objetivo investigar se: o desenvolvimento sustentável da região amazônica seria uma opção estratégica para a manutenção da segurança regional? Realizou-se uma revisão bibliográfica sobre as questões de segurança regional, estratégia e desenvolvimento sustentável. Como resultado,

---

∞ Fecha de recepción: 180420 - Fecha de aceptación: 151220.

- Mayor del Ejército Brasileño, Oficial con grado de Altos Estudios Militares de la Escuela de Mando y Estado Mayor del Ejército Brasileño, Maestro en Ciencias Militares por el Instituto Meira Mattos, Grado de Licenciado en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos en Santiago, Chile. En 2010-2011 sirvió en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas de Haití (MINUSTAH) en Puerto Príncipe, Haití. Sirvió durante tres años en unidades del Ejército en el Amazonas Oriental. Actualmente ha sido nombrado Instructor en la Escuela de Suboficiales del Ejército Brasileño. andreLNCabral@hotmail.com

pode-se inferir que o Estado brasileiro escolheu o desenvolvimento da região como estratégia de longo prazo para produzir percepção de integração da região. Essa estratégia foi precedida de um pensamento geoestratégico que acabou despertando o interesse em promover o desenvolvimento e a defesa da Amazônia com um fator imperativo para a segurança regional, utilizando os princípios da integração e da cooperação.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável; segurança; Amazônia; estratégia.

### SUMMARY

The Amazon is a region that covers Brasil and several countries in South America and has an economic potential that has provoked debate about the need for conscious use of its vast resources. Thus, starting from an internal and transversal point of view throughout the mid-twentieth century to the present day, the work aimed to investigate whether: the sustainable development of the Amazon region would be a strategic option for maintaining regional security? A literature review was carried out on issues of regional security, strategy and sustainable development. As a result, it can be inferred that the Brazilian State chose the development of the region as a long-term strategy to produce a perception of the region's integration. This strategy was preceded by a geostrategic thinking that eventually aroused interest in promoting the development and defense of the Amazon with an imperative factor for regional security, using the principles of integration and cooperation.

**Keywords:** Sustainable development; security; Amazonia; strategy.

### INTRODUCCIÓN

El Amazonas es un bioma que está presente en ocho países de América del Sur y tiene abundantes recursos, minerales y vegetales y una fauna muy diversa. Para su gestión, el Tratado de Cooperación Amazónica se firmó en 1978<sup>1</sup>, organismo intergubernamental para la preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

La porción que corresponde al Estado brasileño se llama Amazon legal y corresponde al 60 por ciento del territorio del país, con una densidad demográfica de 4.2 habitantes / km<sup>2</sup> y el PIB no es más del 5 por ciento del total nacional. Este concepto se originó no por un imperativo geográfico, sino por un problema político relacionado con la necesidad de planificar y desarrollar la región<sup>2</sup>.

---

1 O Tratado de cooperação da Amazônia deu Origem a uma organização de mesmo nome, denominada Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cujos países participantes são Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela, Suriname, Guiana e Peru. Esta organização possui secretaria permanente. CARRASCO, Juan Pablo. El tratado de cooperación amazónica. Nueva Sociedad, 1978, vol. 37, pp. 19-25.

2 JESUS, D. (2019). Amazônia Legal | 2014 | IBGE. [em línea] Ibge.gov.br. disponible en: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacaoterritorio/estruturateritorial/15819amazonia-legal.html?edicao=16194&t=o-que-e>> [Consultado en 27 noviembre 2019].

El potencial económico de esta región se conoce desde hace mucho tiempo, incluidas las potencias extranjeras, que necesitaban los productos extraídos del bosque para mover sus economías. La explotación de especias preciosas, caucho y minerales son ejemplos de productos que se encuentran en abundancia y que fueron parte de ciclos económicos basados en estas materias primas.

Los desafíos para la región son proporcionales a su estatura. La conformación geográfica de la Amazonía es extremadamente compleja. De las pocas carreteras que existen, la mayoría están en mal estado o no son suficientes para proporcionar enlaces confiables entre los centros urbanos.

Cabe destacar la iniciativa de construcción BR 230, también conocida como transamazónica como una iniciativa de desarrollo gubernamental que condujo a la internalización del asentamiento en los años 70 y que hasta el día de hoy sufre las malas condiciones de conservación y los severos regímenes de lluvia que ocurren durante el invierno amazónico.

Sin embargo, el modo de transporte que se destaca en ese entorno es el acuático, dada la existencia de ríos fluyentes que se interpenetran en toda la región. Los ríos amazónicos, algunos de ellos transnacionales, también son una fuente importante de sustento para los locales que desarrollan pesquerías artesanales o utilizan estas rutas para desplazar productos que abastecen a la economía local, como madera y productos manufacturados.

Con respecto al modo aéreo, se usa básicamente para el transporte de pasajeros y cargas pequeñas, pero no menos importante porque sirve como un medio de transporte principalmente a las regiones más aisladas, como destacamentos militares y aldeas que constantemente necesitan actividades logísticas para su sustento.

Todo este contexto espacial demuestra las dificultades para la integración de la región a otras áreas del país, un hecho que debe ser perseguido porque es un objetivo fundamental de la República Federativa de Brasil<sup>3</sup>. Más allá del desarrollo, la integridad del territorio es un principio fundamental del Estado brasileño<sup>4</sup> y para lograr este objetivo, se requiere el ejercicio pleno de la soberanía, que se ejerce a través de leyes que, según Rousseau, se derivan del contrato social entre el pueblo y el estado, que tiene poderes extraordinarios para gobernarlos, afirmando autonomía y la capacidad de ser libre para definir el propio destino<sup>5</sup>.

¿Y cómo ejerce el Estado brasileño su soberanía en su territorio? Mediante la aplicación del poder nacional, que es la suma de todos los instrumentos disponibles, ya sean políticos, económicos, militares, psicosociales o científico-tecnológicos, necesarios para lograr los objetivos previstos, con el fin de, según Weber, imponer su propia voluntad, incluso contra resistencias<sup>6</sup>.

---

3 Constituição da República Federativa do Brasil. [em línea]. Consultado en 24 outubro 2019. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>

4 O Artigo 78 da constituição Federal assinala que o Presidente da República, ao assumir seu cargo deve sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil, dentre outras atribuições. *Ibid.*

5 BALBONTÍN Gallo, Cristóbal. Volver a los orígenes: La soberanía, un concepto fundamental para comprender el derecho público. *Revista chilena de derecho*, 2018, vol. 45, N° 3, pp. 828-829.

6 BIANCHI, Álvaro. O conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova*, 2014, N° 92, p. 87.

Otro punto para considerar es la libertad de acción para que el estado implemente las medidas consideradas esenciales para el desarrollo regional. Brasil es signatario de importantes tratados internacionales y, como tal, ha asumido la responsabilidad de respetarlos. Esto en sí mismo constituye un objetivo importante para su empresa. Por otro lado, el principio de no injerencia en los asuntos internos de otro estado también es otro impositivo, que a veces se encuentra en una delgada línea de desacuerdos ideológicos que pueden culminar en el punto más extremo de un conflicto<sup>7</sup>.

Usando las definiciones de confrontación y conflicto de Rupert Smith, la confrontación, que se caracteriza por la búsqueda de la victoria entre el choque de voluntades contra un oponente, tiene como objetivo establecer una condición, cambiar una intención, influir. En la medida en que el conflicto se traduzca en ganar pruebas de fuerza en un resultado decisivo. Tales fenómenos son posibles y probables debido a escenarios futuros en los que se proyecta la escasez de recursos naturales, el choque de intereses y los cambios constantes en la orientación política en los países de la región.

Desde este punto, el presente trabajo busca reflejar si ¿el desarrollo sostenible de la región amazónica brasileña es una opción estratégica para el mantenimiento de la seguridad regional?

Para dilucidar esta pregunta, se pretende revisar la bibliografía que abordan estudios relacionados con la seguridad, definiendo los objetivos destinados a la región, las amenazas, los riesgos y los posibles conflictos de intereses, con la intención de comprender los problemas que afectan a la región estudiada. Luego, en el campo de los estudios de estrategia, busque opciones conceptuales para lograr los objetivos propuestos y, finalmente, infiera cómo el desarrollo sostenible en la región amazónica puede contribuir a los objetivos de mantener la seguridad de esta parte del país y, en consecuencia y se eso contribuye para la seguridad de la región en su conjunto. El horizonte temporal utilizado será desde medios del siglo XX hasta nuestros días.

## SEGURIDAD REGIONAL

El tema de la seguridad aún se debate ampliamente en los estudios académicos. En su génesis, se caracteriza por la calidad o condición de quién o qué está libre de peligros, incertidumbres, asegurado contra daños y eventuales riesgos; situación donde no hay nada que temer<sup>8</sup>.

De hecho, el componente de construcción conceptual está muy presente y se trata de interferencias del contexto y la realidad de la época en que se analizó. Para limitar el tema, trataremos de limitar las discusiones dentro del campo de las relaciones internacionales, donde el concepto analiza el comportamiento del Estado como un organismo que necesita aire para respirar, espacio vital y recursos para sobrevivir, que son constantemente objeto

---

7 "El conflicto consiste en un enfrentamiento por choque intencionado, entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, los unos respecto de los otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho y que, para mantener, afirmar o restablecer tal derecho, tratan de romper la resistencia del otro eventualmente a través del recurso de la violencia, la que puede, llegado el caso, tender al aniquilamiento físico del otro". Freund, Julien: "Sociología del conflicto". Editorial del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995.

8 MICHAELIS, ©2019 [consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portuguesbrasileiro/seguran%C3%A7a/>

de disputa y esta competencia priorizaría la influencia en espacios políticos y económicos<sup>9</sup>.

Sin embargo, hoy el tema “seguridad” cubre otros campos de poder como el militar, el social, el ambiental, que tienen elementos que amenazan la seguridad de los estados, que podemos definir como una extensión del concepto de seguridad<sup>10</sup>.

Si la seguridad es un concepto construido, debemos partir de una referencia. Por lo tanto, se considerará que “la seguridad es un sentimiento y garantía necesarios e indispensables para una sociedad y cada uno de sus miembros, contra amenazas de cualquier naturaleza. Conducta resultante del establecimiento y mantenimiento de medidas de protección que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos hostiles o interferencia”<sup>11</sup>.

¿Y qué quiere o aspira asegurar el Estado brasileño? Podemos enumerar un conjunto de bienes tangibles e intangibles, principios, valores, creencias, formas de vida, tradiciones y costumbres, comúnmente caracterizados como un bien común. Además, debe garantizarse su propio acceso a posibles objetivos, de lo contrario no se cumplirán debido a interferencia, riesgo o amenaza.

Y se trata de estos tres aspectos que discutiremos en secuencia. Para que exista la amenaza, se necesitan al menos dos actores: lo que amenaza y lo que se siente amenazado y lo que se siente amenazado debe darse cuenta de que el daño que uno quiere hacer es tan importante que pone en peligro algo vital. Además, una amenaza debe tener dos elementos fundamentales: la capacidad y la voluntad de causar daño<sup>12</sup>.

La OEA caracteriza las amenazas de dos maneras: tradicionales y no tradicionales. Las amenazas de seguridad tradicionales y sus mecanismos para abordarlas continúan siendo importantes y pueden ser de naturaleza diferente de las nuevas amenazas de seguridad, preocupaciones y otros desafíos de seguridad y mecanismos de cooperación que los abordan<sup>13</sup>.

Sin embargo, las nuevas amenazas son problemas intersectoriales que requieren respuestas multifacéticas de varias organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre gobiernos, el sector privado y la sociedad, todos actuando adecuadamente de acuerdo con las normas y principios democráticos y con las normas constitucionales de cada Estado. En muchos casos, las nuevas amenazas son desafíos transnacionales y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada<sup>14</sup>.

---

9 RATZEL, Friedrich. O ESPAÇO DA VIDA [LEBENSRAUM]: UM ESTUDO BIOGEOGRÁFICO (PARTE II). GEOgraphia, 2019, vol. 21, N° 46, pp. 120-130.

10 FERREIRA, Luís Fernando Tavares; DO NASCIMENTO CABRAL, André Luiz; FRANCHI, Tássio. A securitização na Tríplice-Fronteira Brasil-Colômbia-Peru e o papel do exército brasileiro na região. Revista de Ciências Militares, Vol. V, N° 1, maio 2017.

11 CABRAL, André Luiz do Nascimento. Os Reflexos das Relações entre Civis e Militares para a Segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Rio de Janeiro, Instituto Meira Mattos, 2017. p. 44.

12 ESCORREGA, Luís Carlos Falcão. A segurança e os “novos” riscos e ameaças: perspectivas várias. Revista militar, 2009, vol. 2491. pp. 6-7.

13 ARRIGHI, Jean Michel. OEA-Organizacao dos Estados Americanos. Editora Manole Ltda, 2004.

14 Conferencia Especial sobre Seguridad en español [em línea]. México: Organización dos Estados Americanos, 2003. [Fecha de consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible em: <OEA/Ser.K/XXXVIII CES/CG/doc.1/03 rev.1 28 outubro 2003 Original: espanhol En – Fr – Pt -SPROJETO DE DECLARAÇÃO SOBRE SEGURANÇA NAS

El riesgo es la acción de exponerse a la contingencia de recibir algún daño en alguna área o aspecto de interés, es decir, la posibilidad de que algo suceda o no. Esto puede convertirse en una amenaza cuando la capacidad de reacción es baja o nula y el oponente tiene la capacidad de explotar tal situación. En el riesgo, a diferencia de la amenaza, no interviene en un segundo actor, ni en terceros actores, excepto en la entidad misma (individual o grupal), que voluntariamente asume una actitud o posición que puede conducir a una situación de peligro.

Según el entendimiento, algunas amenazas enumeradas por el Estado brasileño deberían reevaluarse por no tener los elementos necesarios para caracterizarse como tales. Como ejemplo, el terrorismo debe abordarse como un fenómeno de seguridad que solo se materializaría como una amenaza una vez que una persona o grupo haya tomado la intención o haya realizado un acto que tenga la capacidad de dañar la seguridad de otro o de un Estado, lo que nos llevaría a comprender mejor la dinámica de abordar el problema.

Las interferencias también deben analizarse, ya que son un tercer factor caracterizado por la acción o efecto de interferir, cruzar, interponer algo en el camino de algo o acción. Cuando hay interferencia, el poder, la capacidad real de interferir, en realidad no puede ser ejercido por varias circunstancias<sup>15</sup>.

Cuando el referente es la Nación o un Estado Nación, los objetivos nacionales son aquellos que la nación busca alcanzar como resultado de la identificación de necesidades, intereses y aspiraciones a lo largo de su evolución cultural histórica<sup>16</sup>.

Los objetivos nacionales brasileños se pueden dividir en tres subcategorías: el primero son los objetivos fundamentales, tales como democracia, soberanía, progreso, integridad del patrimonio nacional, integración nacional y paz social. Simbolizan los objetivos que deben perseguirse permanentemente y deben servir como elementos guía no solo para el estado y sus gobernantes, sino para toda la sociedad<sup>17</sup>.

La segunda categoría son los objetivos del Estado, que son los intermediarios, establecidos para satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad nacional, inmediatos o inmediatos, considerados de alta relevancia para el logro y mantenimiento de objetivos permanentes. Estos deberían traducir una visión prospectiva e ir más allá de los compromisos característicos de la acción gubernamental<sup>18</sup>.

Finalmente, los objetivos del gobierno son objetivos intermedios dirigidos al cumplimiento inmediato de las necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad, que surgen de situaciones de coyuntura en uno o más períodos de gobierno<sup>19</sup>.

---

AMÉRICAS>

15 MÁIZ, Ramón. Poder, legitimidad y dominación. A. Arteta, E. García & R. Suárez (Coords). Teoría política: poder, moral, democracia, 2003, pp. 64-95.

16 FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL en portugués [em línea]. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2019. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <<https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional2019FINALFINAL.pdf> >

17 Ibíd. p. 19.

18 Ibíd. p. 27.

19 Ibíd.

Entonces se da cuenta de que el poder nacional debe ser empleado por el Estado para lograr los objetivos de todo el orden, apuntando al bien común de la Nación. Para que el resultado esté más cerca de lo que se pretende, las acciones de la sociedad en su conjunto deben ser sinérgicas y convergentes, lo que lleva al menor desperdicio de recursos que una nación aprecia.

El estado nación, con todas sus características, coexiste en un sistema compuesto por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder, dentro del cual se produce una compleja red de interacciones de acuerdo con ciertas reglas. Además de los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las propias normas legales incorporan todas las características de este sistema. Las Naciones Unidas son sin duda el mecanismo más importante de este sistema porque, debido a su capilaridad y al importante número de participantes, es un foro donde los actores suelen recurrir para resolver sus disputas o para buscar derechos o salvaguardar intereses a nivel internacional.

Se discute mucho sobre una posible reforma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya que, en teoría, no respondería a las demandas actuales. El formato actual, donde los miembros permanentes Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra, Rusia y China, es relativamente controvertido porque no representa la distribución actual de poder que está vigente.

Un grupo llamado G4, compuesto por Brasil, Alemania, Japón e India, abogó por aumentar el número de miembros permanentes del Consejo. En la propuesta original, el Consejo tendría diez nuevos asientos, seis permanentes y cuatro no permanentes. Además de los cuatro países que componen el grupo, se recomendó la inclusión de dos países de África. La propuesta original fue adaptada y hoy el G4 aboga por la formación del Consejo con diez miembros permanentes<sup>20 21</sup>.

Esta propuesta se ha opuesto, especialmente porque, además de la lucha mundial por el poder, existen rivalidades regionales que dificultan cualquier tipo de propuesta que involucre a países que se sienten amenazados con una posible pérdida de poder. Un caso clásico es la negativa china para aceptar una propuesta que involucre a Japón con un miembro permanente. Esto podría requerir un reordenamiento de fuerzas a nivel regional que no interesaría a China.

En el contexto sudamericano, está claro que cualquier propuesta que involucre a Brasil como posible miembro del Consejo sería positiva, ya que los sucesivos gobiernos han incorporado este tema en su agenda. El país ha sido miembro no permanente 10 veces y durante el último bienio de 2010-2011, fue elegido con 182 votos, lo que indica un amplio reconocimiento de sus acciones en el cuerpo, siempre enfatizando la interdependencia entre seguridad y desarrollo, que fue respaldado por el Consejo de Seguridad en una declaración adoptada bajo la Presidencia brasileña del organismo en febrero de 2011<sup>22</sup>.

Se observa que hay poca variación en el discurso brasileño con respecto a los temas

---

20 GARAY Vera, Cristián y HERNÁNDEZ Alvarado, Diego. El nuevo estatus internacional de Brasil. Un desafío. Revista Política y Estrategia, 2012, N° 119, p. 53.

21 PEREIRA, Alexandro Eugênio. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Notas Preliminares. Conjuntura Global, 2013, vol. 2, N° 3.

22 O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. Itamaraty.gov.br [en línea] 2019.

que se le instó a expresar. A en apoyo del activismo de la OEA en la cuestión guatemalteca de 1954, la cuestión haitiana de 1963, la cuestión panameña de 1964, las resoluciones sobre grupos guerrilleros en América Central en 1989, la cuestión haitiana de los años 90 y 2000, y la cuestión de resolución 1542, que trató sobre el proceso de estabilización de Haití. Del análisis de estos casos, podemos extraer que hubo un aumento gradual en la autonomía de las posiciones brasileñas, fortaleciendo el discurso de reforma del Consejo de Seguridad<sup>23</sup>.

En el contexto regional, el papel de la OEA es bastante diverso. Como mecanismo de seguridad regional, ha sido criticado debido a la gran influencia que sufre de los poderes que forman parte del grupo. Sin embargo, su papel no puede ser descuidado ya que es una entidad que tiene los esenciales propósitos de asegurar la paz y la seguridad del continente, a través de la promoción y consolidación de la democracia representativa y el respeto del principio de no intervención. Además, la organización actúa para prevenir a los conflictos y busca mitigar las dificultades para obtener la solución pacífica de las controversias que surgen entre los Estados miembros. Todo ello, en un entorno de cooperación para la promoción de la seguridad mutua en un marco de agresión. También actúa en los ámbitos de la cooperación económica, social y cultural y en la erradicación de la pobreza.

Con el objetivo de cumplir estas determinaciones, en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos es que se ha optado por desarrollar acciones en dos áreas: en el apoyo y fortalecimiento de la democracia y en la seguridad hemisférica<sup>24</sup>.

En este marco se ha actuado en países que han sufrido golpes de Estado o algún quebrantamiento institucional; también se han apoyado procesos de consolidación democrática, por ejemplo a través de la observación electoral y capacitación para el fortalecimiento de las instituciones, por último, se ha asumido un rol activo en las tareas de afirmación de la paz en los Estados miembros que han sufrido confrontaciones internas, como Haití y Suriname y en Centroamérica y en general en la mayoría de las amenazas a la gobernabilidad ocurridas en la región en Centroamérica y en general en la mayoría de las amenazas ocurridas en la región<sup>25</sup>.

En el área de seguridad hemisférica, ese organismo ha trabajado a través de varias líneas de acción. En primer lugar, a través del trabajo de la Comisión de Seguridad Hemisférica, que garantiza el mantenimiento de relaciones amistosas entre los Estados Miembros y, con este fin, ayuda de manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias. Ejecuta las decisiones de la Asamblea General o la reunión de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, cuyo cumplimiento no ha sido confiado a ninguna otra entidad. Además, realiza tareas administrativas, hace recomendaciones y actúa como un organismo coordinador para las entidades subordinadas.

La confianza mutua y las medidas de verificación también son mecanismos para apoyar la seguridad regional. Las conferencias de Santiago (1995) y San Salvador (1999) y la reunión de expertos sobre este tema en México fueron acciones en sentido estricto. En estos eventos, los Estados tienen la oportunidad de presentar sus intenciones no hostiles y,

---

23 ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 110.

24 MILET, Paz. *El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional*. Pensamiento Propio, 2004, vol. 19, p. 10.

25 *Ibíd.* p. 5.

en el sentido más amplio, tienen el potencial de desarrollar marcos políticos, económicos y sociales para la cooperación<sup>26</sup>.

Desde otra perspectiva, los Libros Blancos de Defensa y los acuerdos de cooperación militar son los medios por los cuales los estados anuncian sus intenciones militares no hostiles, contribuyendo a la reducción de la desconfianza. Estas iniciativas constituyen un instrumento fundamental para la promoción de la paz, permitiendo la comunicación entre las partes y estableciendo la transparencia en las diversas iniciativas que adoptan los estados.

La última década ha visto victorias sin precedentes. Podemos citar como ejemplo, en términos de aproximación de países que fueron conflictos armados, como Ecuador y Perú, como países que estuvieron cerca de acciones armadas como Argentina y Chile<sup>27</sup>.

Los tratados son instrumentos importantes para promover la seguridad hemisférica y resolver las discrepancias interestatales. El TIAR, establecido en 1947, es un mecanismo de asistencia que estipula que la agresión contra un país miembro significa agresión contra todos. Aunque hay críticas con respecto a la aplicación de este tratado, especialmente en el caso de la Guerra de las Malvinas, el instrumento sigue siendo una fuente importante para garantizar la paz hemisférica<sup>28</sup>.

El Pacto de Bogotá es otro tratado muy importante, donde los países signatarios están comprometidos con la solución pacífica de disputas, estableciendo procedimientos para hacer cumplir los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación, el arbitraje y los procedimientos judiciales<sup>29</sup>.

Las conferencias de Ministros de Defensa contribuyen al fortalecimiento de los lazos de cooperación y sirven para compartir experiencias entre países. En este período de reasentamiento, los desafíos tienden a superarse, el aislamiento debilita la posición de una nación, que tiende a desempeñar un papel marginal, independientemente de si las naciones buscan asociaciones bilaterales o multilaterales para avanzar. Así, el foro creado en 1995 tiene como objetivo contribuir al desarrollo de la identidad regional y la consolidación de un arco de estabilidad hemisférica<sup>30</sup>.

Es bastante cierto que los estados ocupan una posición central en el sistema internacional y es difícil no admitir que el papel de la sociedad es bastante limitado. Sin embargo, es correcto decir que las acciones tomadas por los otros actores del sistema recaen finalmente en el individuo, cuyo colectivo representa la construcción social que es la receptora, si no de todas, pero de la mayoría de las acciones tomadas por el sistema internacional. Sin sociedad no hay sistema y este es uno de los elementos fundamentales

---

26 *Ibíd.* p. 11.

27 *Ibíd.* p. 12.

28 Tratado Interamericano de Assistência recíproca en portugués [en línea]. Rio de Janeiro: Organização dos Estados Americanos. [Fecha de consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/Tratado\\_AsistenciaReciproca.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Tratado_AsistenciaReciproca.pdf) 2019. S.I:

29 Tratado Americano de Soluciones Pacíficas [en línea]. Bogotá: Organización de los Estados Americanos. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: [http://www.oas.org/xxxvga/espanol/doc\\_referencia/tratado\\_solucionespacificas.pdf](http://www.oas.org/xxxvga/espanol/doc_referencia/tratado_solucionespacificas.pdf)

30 SILVA E LUNA, Joaquim. Discurso do Ministro da Defesa do Brasil. En: Abertura da Conferência de Ministros das Américas (Cancun, México, 2018). Palestras. Cancún, México, Ministério da Defesa, 2018.

de una nación, el principal objeto de nuestro análisis.

Milet cita las cinco formas en que el Consejo Permanente ha permitido que la sociedad participe en las actividades de la OEA en 1999: Solicitar la condición de observadores en las secciones de la Asamblea General; solicitar la condición de observador en secciones del Consejo Latinoamericano para el Desarrollo Integral (CIDI); asistir a conferencias especializadas dentro de la institución; firmar acuerdos de cooperación con la Secretaría General y firmar acuerdos de cooperación con órganos específicos de la OEA, como la CITEL, la OPS y el IIN<sup>31</sup>.

Aún en el contexto de la seguridad y el desarrollo regionales, un grupo de doce países sudamericanos tomó la iniciativa de crear la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008<sup>32</sup>. Este organismo tenía como objetivo promover la seguridad regional a través de una mayor integración de países en temas como infraestructura y energía. En esencia, la superposición conceptual de UNASUR con la OEA se propuso crear un foro regional destinado a reducir la influencia de los Estados Unidos de América en los países de la región.

En su compendio, estaban el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegados y la Secretaría General sugerirían la intención de reemplazar, al menos en parte, las funciones y funciones de la OEA. Sin embargo, el grupo se creó en un contexto en el que había una alineación ideológica entre la mayoría de los países constituyentes, lo que hizo que el grupo fuera vulnerable a los cambios gubernamentales en los países.

En el campo de la integración regional, el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) incorporó la agenda de IIRSA, que reunió a cientos de proyectos. Sin embargo, la baja capacidad de los recursos de los países involucrados y la falta de continuidad de los proyectos por parte de los sucesivos gobiernos resultaron en un fracaso en este esfuerzo, llevando a la búsqueda de financiación para el desarrollo de proyectos de esta magnitud a través de bancos nacionales como Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)<sup>33</sup>.

Sin embargo, en abril de 2019, un grupo de ocho países reunidos en Lima creó el Foro de Progreso Sudamericano (PROSUL) a través de la firma de la Declaración Presidencial para la Renovación y Fortalecimiento de América del Sur y, al mismo tiempo, los países como Brasil anunció la partida de UNASUR, lo que en la práctica puede significar el fin de UNASUR.

Los constantes cambios en la orientación político-ideológica de los países sudamericanos contribuyen a generar un clima de inestabilidad regional, dificultando la integración entre los países. Esto puede tener consecuencias para la seguridad regional a medida que aumentan los riesgos de crisis internas y la inestabilidad que pueden extenderse a otros países, lo que puede reavivar el resentimiento entre países.

---

31 MILET, Paz. Op. Cit. p. 16.

32 GARAY Vera, Cristián y HERNÁNDEZ Alvarado, Diego. Op. Cit. p. 41.

33 Agenda de Projetos Prioritários de Integração em português [em línea]. Quito: União das Nações Sulamericanas. [Fecha de consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en:<[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>

## CUESTIONES ESTRATÉGICAS RELACIONADAS CON LA AMAZONÍA

El término estrategia, en su génesis, estaba relacionado con “el arte del general”, que condujo al Ejército a la batalla. Sin embargo, hubo una tendencia a usar este término más allá del marco conceptual original, que ocurrió debido a la evolución de la política y la sociedad, las influencias de algunos pensadores y la evolución tecnológica.

La estrategia hace mucho es una disciplina fundamental en las escuelas militares, donde se integran los conceptos teóricos y doctrinales para crear en los estudiantes la capacidad de análisis de fenómenos sociales relacionados con las fricciones. Esos estudios siempre fueran basados en la observación de la historia como herramienta para mejorar la comprensión de la conducción de la defensa, para que esta pudiera contribuir con el logro de los fines políticos del Estado<sup>34</sup>.

En la perspectiva aplicada, los estudios de estrategia se relacionan con la capacidad para abordar los problemas de manera integral, abstraerse de los detalles y centrarse en las partes más esenciales para las soluciones que implican un cambio a largo plazo, cambiando significativamente las condiciones actuales.

Las preocupaciones sobre el ajuste de la política nacional a las realidades geográficas del país a través de una estrategia tienen sus raíces a principios del siglo XX en Brasil. Durante este período, actores como Alberto Torres y Oliveira Vianna publicaron libros y artículos en periódicos y revistas enfatizando esta preocupación. Pero fue en 1931 cuando Mario Travassos presentó su trabajo ‘Proyección continental de Brasil’, que abordaba principalmente proyectos geopolíticos destinados a elevar el poder de Brasil en el continente<sup>35</sup>.

En el mismo período, el profesor Backheuser ya señalaba un factor de debilidad en el país, que era el abandono de la inmensa frontera continental, donde solo pequeños contingentes del ejército llevaban a cabo una vigilancia precaria, que fue mitigada por la creación de territorios federales<sup>36</sup>.

Cabe destacar el advenimiento en la década de 1950 de la Escuela Superior de Guerra al final de la Segunda Guerra Mundial. Este período marcó una nueva etapa en los estudios geopolíticos brasileños con la aparición de académicos como Golbery de Couto e Silva, Mario Travassos, Therezinha de Castro, João Magalhães y Lyra de Castro<sup>37</sup>.

Como uno de los exponentes de este período, Golbery formuló propuestas geopolíticas que eran concomitantes con los brotes de desarrollo experimentados por Brasil, llamados el “período juscelinista” y el “Gran Brasil”, cuando hubo dos brotes de desarrollo importantes, lo que condujo al optimismo nacional.

---

34 FERREIRA, L. 2018. A fricção no abastecimento das unidades militares do exército brasileiro na Tríplice Fronteira Brasil-Colômbia-Peru. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. S.I.: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. p. 18.

35 DE MEIRA Mattos, Carlos. Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira. Biblioteca do Exército Editora, 2002. p. 85.

36 *Ibíd.* p. 86.

37 NEVES, André Luiz Varella. A Geopolítica da Amazônia no século XXI: o pensamento de Mário Travassos revisitado. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, 2019, vol. 5, no 1.

La integración definitiva de los espacios nacionales ganó espacio en el período, ya que el autor imaginó una rearticulación del territorio nacional para estimular esta maniobra estratégica. Se debería prestar mayor atención a la región amazónica, con el objetivo de integrar y civilizar la región. Todo esto debe hacerse con una alianza hemisférica sólida, lo que indica una buena relación con los Estados Unidos, la principal potencia económica y militar en el continente. Esta empresa fue concebida con el objetivo de garantizar la seguridad regional a través de la ocupación de espacios territoriales, a través de la presencia del poder nacional en un entorno tan remoto<sup>38</sup>.

Este objetivo se vio afectado negativamente en el período por los dos choques petroleros, lo que redujo el impulso de desarrollo de los gobiernos de la época. Sin embargo, es innegable que el pensamiento de Golbery contribuyó a que se le diera la debida importancia a la región amazónica en el contexto de una estrategia de desarrollo que podría aumentar la seguridad del país<sup>39</sup>.

Mario Travassos también jugó un papel importante en el pensamiento geopolítico brasileño, editando libros que pueden resumirse con ideas que el propio autor elaboró. En ellos, el pensador describe que Brasil es capaz de convertirse en una de las potencias del mundo y, para ello, debe emprender un amplio proyecto de desarrollo económico y social, dirigido a todo el territorio nacional, dando prioridad a la Amazonía.

Además, se puso de relieve la necesidad de demostrar la voluntad política de desarrollar la región, que debe lograrse junto con los demás países que componen la cuenca amazónica y respetar la cultura y el modo de vida de las personas que habitan la región. Travassos también muestra que la seguridad nacional no puede ser descuidada y que la necesidad de garantizarla tiende a crecer a medida que el proyecto de desarrollo tiene éxito<sup>40</sup>.

De hecho, lo que Meira Mattos había predicho sobre el aumento de la avaricia por las riquezas del Amazonas comenzó a reflejarse en discursos de varias autoridades de todo el mundo. El presidente francés cuestionó recientemente la conveniencia de conferir estatus internacional a la Amazonía si los líderes regionales toman decisiones que son perjudiciales para el planeta. Francia tiene un territorio importante en América del Sur, que limita con Brasil. Importantes tropas de las Fuerzas Armadas francesas están estacionadas en esta región, así como el Centro Espacial Kourou<sup>41</sup>.

También se puede ver que las Islas Malvinas albergan una base militar del Reino Unido y los Estados Unidos de América tienen una base militar en Paraguay y han firmado acuerdos de cooperación militar con la mayoría de los países sudamericanos. Los océanos que rodean el subcontinente sudamericano son el área de responsabilidad de la cuarta flota estadounidense<sup>42</sup>. Todo esto sugiere el interés de las grandes potencias por estar presentes y tener la capacidad de apoyar las decisiones de sus países en la región.

Antes de eso, varias autoridades ya habían hablado sobre el tema. Al Gore,

---

38 DE MEIRA Mattos, Carlos. Op. Cit. p. 87.

39 *Ibíd.*

40 *Ibíd.* p. 88.

41 Como a França preserva e explora seu pedaço da Amazônia. BBC News Brasil [en línea] 2019.

42 DE LIMA, Maria Regina Soares, "et al". Atlas da política brasileira de defesa. Rio de Janeiro, CLACSO/LATITUDE SUL, 2017. p. 56.

vicepresidente de los Estados Unidos en 1989, había declarado que “contrario a lo que piensan los brasileños, el Amazonas no es de su propiedad, nos pertenece a todos”<sup>43</sup>. Además, Margaret Thatcher declaró en 1983 que “si los países subdesarrollados no pueden pagar sus deudas externas, que venden su riqueza, sus territorios y sus fábricas”.

Cuando recurrimos al concepto de amenaza, que se caracteriza por la intención y la capacidad de causar daño a alguien o algo, parece que es posible concluir que los intereses nacionales en la preservación del patrimonio nacional han sido y siguen siendo constantemente amenazados.

La voluntad política es la fuerza de la nación más poderosa para promover la integración de la región con el resto del país. Y varias agencias del gobierno central tienen la capacidad de contribuir a este objetivo, que, según Becker, se centra en la acción física del territorio, la integración psicosocial y la recaudación directa de fondos<sup>44</sup>.

Los primeros esfuerzos gubernamentales para la integración física en la década de 1960 fueron la construcción de las carreteras Belem-Brasilia, São Paulo-Cuiabá-Porto Velho y Porto Velho-Manaus, y en la década de 1970 la carretera transamazónica. En particular, este último es de suma importancia para el flujo migratorio desde el noreste del país y también como una iniciativa para permitir la conexión del Pacífico Atlántico, ya que se convertiría en un centro para las exportaciones de materias primas, principalmente a Perú. Los otros mencionados anteriormente tendrían un importante papel de enlace con la región Centro-Sur del país, que es la más desarrollada<sup>45</sup>.

El impacto de estas empresas fue violento, ya que redujo los costos de transporte y facilitó el movimiento de mercancías que anteriormente llevaban días navegando por los ríos regionales. Por otro lado, la estructura existente en las localidades no pudo resistir la velocidad de las transformaciones que ocurrieron en la economía y la sociedad, que potenciaron los desequilibrios que persisten hasta hoy<sup>46</sup>.

En el campo psicosocial, la fuerza de desarrollo político amazónico actuó intensamente para influir en la opinión pública, con el objetivo de incorporar la región al resto del país, al tiempo que creaba un flujo de información desde el centro hacia la periferia. Para ello, se amplió la línea telefónica a través de EMBRATEL, la realización de programas sociales como MOBREAL, orientados a la alfabetización de la población, así como el proyecto RONDON que llevó a los estudiantes universitarios a sensibilizarlos sobre la realidad local y el permitiéndoles impartir conocimiento útil a las comunidades locales<sup>47</sup>.

La acción política también actuó para que los recursos y los incentivos fiscales hicieran viable el desarrollo regional. SUDAM fue creado como el organismo coordinador para las acciones económicas en la región. La Zona Franca de Manaus fue el mejor ejemplo de cómo los incentivos fiscales pueden atraer grandes inversiones para el desarrollo de la Amazonía, debido a su ubicación estratégica cerca de la frontera norte de Brasil<sup>48</sup>.

---

43 VAZ, Alcides Costa. *Contra discurso da internacionalização da Amazônia*. p. 8.

44 BECKER, Bertha K. *A Amazônia na estrutura espacial do Brasil*. *Revista brasileira de geografia*, 1974, vol. 36, N° 2, p. 14.

45 *Ibíd.* pp. 15-16.

46 *Ibíd.*

47 *Ibíd.* p. 15.

48 *Ibíd.* p. 16.

En el área de Defensa, las acciones de Brasil se llevan a cabo de conformidad con la Constitución de 1988, que en su artículo 4 establece prioridad en los temas de cooperación e integración internacional con los países latinoamericanos. Esta orientación se refleja en los principales documentos de Defensa de Brasil<sup>49</sup>.

La Política de Defensa Nacional es un documento que contempla los Objetivos de Defensa Nacional. Entre ellos se encuentran la garantía de soberanía, patrimonio nacional e integridad territorial; contribuir a la estabilidad regional y contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad regionales. Además, declara que “para contrarrestar las amenazas a la Amazonía, es esencial llevar a cabo una serie de acciones estratégicas destinadas a fortalecer la presencia militar, la acción efectiva del Estado en el desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) y la expansión de cooperación con países vecinos para proteger los recursos naturales”<sup>50</sup>.

La Estrategia de Defensa Nacional, por otro lado, argumenta que la Estrategia de Defensa Nacional es inseparable de la Estrategia de Desarrollo Nacional. Esta asociación les permite a ambos apoyar sus acciones, dando al país libertad de acción para contrarrestar la interferencia y construir su propio modelo de desarrollo<sup>51</sup>.

Está claro en el END que el tema de Amazonía es una prioridad. Con este fin, el desarrollo sostenible de la región es una nota clave en el discurso del sistema de defensa brasileño, que entiende que la necesidad de monitoreo y control, junto con la movilidad y la presencia de sus fuerzas en la región, es un imperativo para lograr los objetivos de defensa nacionales.

El documento también refuerza la no aceptación de la interferencia extranjera, ya sea a través de individuos u organizaciones políticas o económicas, en cuestiones destinadas a socavar la soberanía nacional y los medios militares y gubernamentales deben actuar de manera integrada para responder a los desafíos propuestos para garantizar prescrito en la constitución nacional<sup>52</sup>.

#### LA CONTRIBUCIÓN DEL DESARROLLO AMAZÓNICO PARA LA SEGURIDAD REGIONAL

Es muy difícil discutir abordar la seguridad sin revisar la idea de ampliar su concepto propuesto por la Escuela de Copenhague. Si la seguridad estuvo alguna vez directamente relacionada con cuestiones políticas y militares, ahora involucra una multitud de campos como la seguridad alimentaria, cibernética, pública y humana.

La propuesta de extender el concepto se aplicaría cuando la amenaza amenazara la supervivencia de la unidad, entendida como el Estado, lo que requeriría el uso de recursos extraordinarios de la nación para contrarrestarlo. Cuando se percibe que una amenaza

---

49 DE LIMA, Maria Regina Soares. “et al”. Op. Cit. p. 52.

50 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA en portugués [en línea]. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>

51 Ibíd.

52 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA en portugués [en línea]. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>

potencial, se considera que esta fue “securitizada”<sup>53</sup>.

Para que exista la percepción de securitización, se necesitan tres elementos: la audiencia (que recibe la información), el agente de titulización (generalmente las autoridades constituidas, el Estado) y el objeto securitizado. En cuanto a esto último, y volviendo al meollo del análisis, los problemas que afectan a la Amazonía pueden encajar precisamente en esta propuesta, ya que el Estado se ha dado cuenta de que los valores o bienes esenciales para su existencia han sido amenazados<sup>54 55</sup>.

Para garantizar el desarrollo definitivo de la Amazonía, debe tenerse en cuenta que los recursos existentes en la región son fundamentales para el impulso de una nueva economía basada en la explotación racional de los recursos para que confieran una ventaja estratégica diferenciada al futuro brasileño. En este sentido, es necesaria una evaluación cuidadosa de los costos ambientales involucrados, lo que requiere una gobernanza que sea capaz de llevar a cabo el proceso de manera planificada<sup>56</sup>.

Las acciones estatales para desenvolver infraestructura como carreteras y puertos en el medio ambiente amazónico deben ir precedidas de una planificación social y ambiental, de modo que las comunidades locales no sufran los impactos negativos de las empresas y puedan articularse para obtener los mejores beneficios, contribuyendo así para el perfeccionamiento de la sociedad local y la economía.

Las iniciativas para el desarrollo local deben estar en línea con la legislación ambiental vigente y de acuerdo con las aspiraciones y expectativas de la sociedad que busca mejoras en sus medios de vida y medios de vida y, al mismo tiempo, percibe al bosque como un bien para preservarlo a las generaciones futuras.

Actualmente, varios organismos de la administración pública son responsables de programas y proyectos que, entre otras líneas de acción, combaten la deforestación y la quema, garantizan recursos para la gestión de áreas protegidas e invierten en infraestructura de comunicaciones<sup>57</sup>. Las iniciativas para gestar acciones a favor de la región amazónica provienen de las más variadas agencias, con una presencia prominente de los sectores de defensa y medio ambiente, con el fin de hacer un movimiento sinérgico hacia el final. desarrollar la región con acciones multidisciplinarias.

**Tabla 1 - Programas del Gobierno Federal en Amazonas<sup>58</sup>**

ACCIÓN	PROPÓSITO	COORDINADOR
Plan contra la deforestación	Reducir la deforestación hasta en un 80% para 2020	Ministerio de Medio Ambiente

53 FERREIRA, Luís Fernando Tavares, “et- al”. Op. Cit. p. 384.

54 FREIRE, Ricardo Rodrigues. O papel das forças armadas do brasil na segurança multidimensional. Revista Política y Estrategia, 2018, N° 132, p. 101.

55 FERREIRA, Luís Fernando Tavares, “et al”. Op. Cit. p. 386.

56 SILVEIRA Sordi, M. 2014. Democracia e desenvolvimento sustentável, uma combinação possível. Revista Justiça do Direito. Vol. 27, N° 1. DOI 10.5335/rjd.v27i1.4560. UPF Editora

57 Governo Federal - Governo do Brasil. Governo do Brasil [en línea] 2019.

58 Ibíd.

ACCIÓN	PROPÓSITO	COORDINADOR
Plan Amazonía sin fuego	Reducir los incendios y mejorar las condiciones de vida de los agricultores	Ministerio de Medio Ambiente
Plan Amazonía sostenible	Directrices para guiar el desarrollo sostenible de la Amazonía con reconocimiento de la diversidad sociocultural y ecológica y reducción de las desigualdades regionales	Ministerio de Medio Ambiente
Proyecto Amazonia Sar	Supervisar el Amazonas para frenar la deforestación ilegal mediante la identificación de información ilícita y de recopilación de información de las operaciones de vigilancia	Ministerio de Defensa
Programa de áreas protegidas de Amazonía	Conservación de áreas protegidas	Ministerio de Medio Ambiente
Asentamientos verdes	Combatir deforestación ilegal en zonas de reforma agraria	INCRA
Programa Canal Norte	Promover el desarrollo de infraestructura en beneficio de las comunidades	Ministerio de Defensa
Amazonía conectada	Establecer la estructura de las telecomunicaciones	Ministerio de Defensa
Misión Amazonía	Proporcionar imágenes satelitales que le permitan observar y monitorear la deforestación	Instituto Nacional de Investigación Espacial
Inventario Forestal Nacional	Producir información sobre los recursos naturales	Servicio Forestal Brasileño

El plan nacional de logística de transporte contribuye al proceso de integración de América del Sur, incluida la implementación de mejoras de infraestructura en la región cercana a la frontera, especialmente la construcción de puentes internacionales. Cubre los territorios de los estados de Rondônia, Acre, Roraima y Amazonas, así como parcelas al oeste de Pará y al norte de Mato Grosso. Se articula hacia el norte con el Vector de Integración del Arco Norte, con salida a las Guayanas; y con el Vector de integración de Amazon, partiendo hacia Perú; y al Sur, con el Vector de Integración del Pacífico Norte, por Assis Brasil (AC), Cruzeiro do Sul (AC) o Guajará Mirim (RO), a Perú y Bolivia, interconectándose con los sistemas modales de estos países con acceso a largo plazo a los puertos del Pacífico de Ilo y Matarani (Perú). En el centro-norte, incluye los estados de Amapá, Tocantins y Maranhão y parcelas de Pará y Mato Grosso, y al Noroeste de Goiás, gran parte del área legal del Amazonas<sup>59</sup>.

En el marco de la cooperación internacional, los estudios para la construcción de

59 *Ibíd.* p. 67.

un eje bioceánico, incluidos en el marco de la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de América del Sur, son una iniciativa integral capaz de promover el desarrollo nacional<sup>60</sup>. Los ejes de integración y desarrollo corresponden a bandas multinacionales de territorio donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales, lo que constituye una referencia geoeconómica para la planificación territorial en América del Sur. El eje amazónico comprende Brasil, Perú, Colombia, Ecuador, que servirían al 11% de la población de América del Sur<sup>61</sup>.

La planificación económica también es una parte fundamental de la junta de desarrollo, pero solo es viable a través de la voluntad política para llevarla a cabo. En este contexto, se hace medidas necesarias, tales como la regulación del suelo, los agricultores que favorecen las políticas de crédito y los pequeños y medianos productores que pierden constantemente sus propiedades debido a no ser capaz de pagar sus deudas. Además, se debe pensar en una reorganización de la migración con el fin de crear un mercado regional de mano de obra cualificada necesaria para el desarrollo de la economía<sup>62</sup>.

Los incentivos fiscales parecen ser una medida que ha tenido un efecto en atraer empresas a la región. El centro industrial de Manaus es el más importante de la región, ya que alberga empresas en los sectores electro electrónico, naval, mecánico, metalúrgico y termoplástico, industrias manufactureras que son muy relevantes en el contexto nacional, cuyo desempeño o incluso la existencia de estas empresas podría verse amenazada si no hubiera beneficios, todo por cuestiones como la logística<sup>63</sup>.

Las Fuerzas Armadas, encabezadas por el Ministerio de Defensa, participan constantemente en acciones que van más allá de sus expectativas de los poderes de defensa nacional, la garantía de los poderes constitucionales y la garantía de la ley y el orden<sup>64</sup>. En el Libro de Defensa y Medio Ambiente del Ministerio de Defensa, también conocido como el “Libro Verde”, surgen eventos participativos en el ámbito de la ocupación territorial, la integración territorial y la promoción del desarrollo nacional<sup>65</sup>.

El Centro Operativo y de Gestión del Sistema de Protección del Amazonas (CENSIPAM) es un organismo que lleva a cabo el monitoreo, mapeo y catalogación de datos de interés para la región, que sirve para apoyar las decisiones gubernamentales y contribuir a la preservación de los bosques<sup>66</sup>.

---

60 WISCHANSKY, Edileuza. Pan-amazonia: um foco sobre os projetos da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sulamericana na região. EXAMĀPAKU, 2013, vol. 2, N° 2.

61 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Estudos Técnicos Referentes ao Eixo de Capricórnio: avaliação dos Corredores Bioceânicos. 2010. p. 71.

62 MAY, Peter Herman, “et al”. Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira: experiências e visões. MMA, 2005.

63 OLIVEIRA, C. 2019. Amazonas concentra 50% dos incentivos fiscais no Norte, diz a Sudam. AMAZONAS ATUAL [en línea]. [Consulta: 28 noviembre 2019]. Disponible en: <https://amazonasatual.com.br/amazonas-concentra-50-dos-incentivos-fiscais-no-norte-diz-a-sudam/>.

64 Constituição da República Federativa do Brasil. Loc. Cit.

65 LIVRO DE DEFESA E MEIO AMBIENTE en portugués [en línea]. Brasília: Ministério da Defesa, 2019. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/defesa\\_e\\_meio\\_ambiente/livro\\_defesa\\_e\\_meio\\_ambiente.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/defesa_e_meio_ambiente/livro_defesa_e_meio_ambiente.pdf)>

66 Parcerias Institucionais — Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia Censipam. Sipam.gov.br [en línea] 2019.

En el contexto de la cooperación regional, CENSIPAM tiene alianzas dentro y fuera de Brasil en temas relacionados con el riesgo de inundación de cuencas o incluso problemas técnicos de geoprocusamiento y teledetección. Algunos ejemplos son la cooperación Brasil / Perú en la integración física y económica y los acuerdos con los países de UNASUR, estableciendo un grupo de trabajo para el manejo y monitoreo de áreas especiales de preservación, así como también abordando las amenazas cibernéticas en defensa<sup>67</sup>.

Los proyectos estratégicos desarrollados por las fuerzas armadas brasileñas son, de hecho, programas que apuntan a desarrollar nuevas capacidades para que el sistema de defensa nacional se actualice para enfrentar los desafíos que las dimensiones continentales, los riesgos y las amenazas imponen a la nación para garantizar el alcance de sus objetivos. Aunque las estructuras diseñadas para la concepción de estas nuevas capacidades no están, en su mayor parte, físicamente ubicadas en la Amazonía Legal, ya que la región Centro-Sur del país ofrece mayores ventajas de ubicación, los dividendos de la comercialización futura de materiales de defensa pueden tener un impacto positivo a la economía nacional y contribuir a que el gobierno central esté en mejores condiciones para apoyar financieramente a la región<sup>68</sup>.

Por otro lado, los productos desarrollados tienen el potencial de aumentar la capacidad de disuasión del país, especialmente en la región amazónica, que carece de líneas de comunicaciones terrestres para proporcionar una movilidad razonable de los medios de defensa. La adquisición y el desarrollo de aviones de alas rotativas y de caza, activos terrestres y navales, así como la tecnología de monitoreo, comando y control y defensa cibernética, aprovechan las capacidades existentes y proporcionan al país los medios para garantizar que la defensa y la seguridad nacional creíble. Al mismo tiempo, la transparencia en todas las etapas de los programas impregna las áreas circundantes de los países con la intención pacífica de las empresas, creando una mayor seguridad y confianza mutua.

**Tabla 2 - Programas Estratégicos de las Fuerzas Armadas**

DENOMINACIÓN	PROPÓSITO	COORDINADOR
Satélite geoestacionario de defensa de comunicaciones	Proporcionar medios seguros y soberanos para las comunicaciones estratégicas y de defensa	Ministerio de Defensa
H – XBr adquisición conjunta para las fuerzas armadas de helicópteros	Ampliar la capacidad para llevar a cabo misiones tácticas de transporte, tropas, carga, reabastecimiento Ampliar a capacidad para Realizar misiones de transporte táctico, de tropas, de cargas, repostaje en vuelo, búsqueda y rescate, combate y clarificación y protección de la superficie marítima	

67 *Ibid.*

68 *Defesa.gov.br* [en línea] 2019.

DENOMINACIÓN	PROPÓSITO	COORDINADOR
Programa de desarrollo submarino	Garantizar la soberanía y protección de las aguas jurisdiccionales brasileñas	Marina de Brasil
Programa Nuclear de la Armada	Tener una alternativa energética para satisfacer el consumo interno o para la comercialización en el mercado internacional	
SisGAAz – Sistema de gestión Amazonía azul	Proteger la riqueza brasileña, como las plataformas petrolíferas y la capa presal, además de prevenir el tráfico de drogas, la piratería, entre otros	
SISFRON – Sistema integrado de monitorización de Fronteras	Contribuir a la seguridad de las fronteras y los ciudadanos	Ejército Brasileño
Guarani – Nueva familia de blindados con ruedas	Aumentar la movilidad de las tropas en diferentes entornos	
Defensa cibernética	Garantir que informações estratégicas fluyan de manera rápida e segura	
Carguero KC-390	Ampliación de la movilidad estratégica	Fuerza Aérea Brasileña
Caza Grippen NG	Ampliar la capacidad de defensa y vigilancia del espacio aéreo, ataque y reconocimiento	
Proyecto A-Darter	Adquirir la capacidad de desarrollar misiles	

La cooperación e integración militar con los países latinoamericanos sigue las pautas contenidas en el Libro Blanco de Defensa Nacional, que describe que el énfasis de la Política de Defensa de Brasil es la cooperación con su entorno geopolítico inmediato. Colaborar en asuntos de defensa con los vecinos es uno de los pilares de las operaciones brasileñas en la región, que tiene aproximadamente 12,000 km de fronteras solo en la región legal del Amazonas, un hecho que hace que el monitoreo de esta área sea una prioridad para el control de fronteras.

Debido a las características especiales de la región amazónica, los países con este bioma buscaron desarrollar tropas especiales que pudieran operar bajo las condiciones más difíciles de terreno, clima y vegetación. Los llamados “guerreros de la jungla” desarrollan sus habilidades a partir de centros de instrucción centrados en la jungla llamados *Centros de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)*, que actúan como un importante vector disuasivo<sup>69</sup>.

Además, otro papel importante que desempeña CIGS es realizar intercambios educativos con países con centros similares, como Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia.

69 SOUTO, Juan Carlos Flores; DE ALMEIDA PAIM, Rodrigo; FRANCHI, Tássio. As escolas de selva como fator de dissuasão na Pan-Amazônia: análise de caso dos exércitos equatoriano e brasileiro. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, 2018, vol. 5, N° 2.

Estas actividades tienen el potencial de difundir el conocimiento, generar amistades y camaradería que se reflejan en un aumento de la confianza mutua entre los países amazónicos, un factor esencial para la contribución de la seguridad regional<sup>70</sup>.

Por fin, la importancia del sector privado ha sido reconocida en la generación de impactos positivos en la sostenibilidad y la conservación de la biodiversidad. La región es conocida por el potencial de atraer grandes compañías nacionales y multinacionales como Hydro, Natura, Cargil e Imerys, que han participado en comités de gestión ejecutiva para discutir formas de mejorar sus relaciones mediante el intercambio de mejores prácticas y la cooperación entre diversos segmentos del sector privado, contribuyendo así a la preservación del medio ambiente<sup>71</sup>.

## CONCLUSIONES

Las preocupaciones con el desarrollo de la Amazonía son sostenidas por pensadores brasileños que, ya a principios del siglo XX, vieron un potencial en la región que podría contribuir al crecimiento nacional. Existe un carácter transversal de las políticas gubernamentales que entendieron a la Amazonía como una preocupación del Estado, trascendiendo las políticas gubernamentales, con la participación de la sociedad y particularmente de las Fuerzas Armadas.

Se puede resumir que Brasil se acerca a la región amazónica como una región estratégica para el país, cuyo desarrollo es esencial no solo para mantener la seguridad y la soberanía nacional, sino también para contribuir a la estabilidad regional. La creación de condiciones para el desarrollo de la Amazonía ha trascendido las acciones temporales y ha permeado las acciones gubernamentales durante décadas, en línea con los objetivos más amplios de integración e integridad territorial.

La vocación de Brasil de ser un actor regional relevante y quizás global puede resumirse en su participación efectiva en varios foros y agencias internacionales, incluida la postulación de una reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y un cambio de estatus para miembro permanente. Este hecho podría contribuir en gran medida a que el subcontinente sudamericano tenga una voz más activa en la defensa de sus intereses. Sin embargo, hay resistencias y sospechas que aún deben superarse para que esto se materialice.

A pesar de este gran paso, se deben tomar medidas importantes para mejorar la seguridad regional como la búsqueda de mecanismos existentes para el diálogo de la OEA y la solución de controversias para su mayor representatividad. Iniciativas como Unasur tienden a perder relevancia, ya que los cambios en la política interna de cada país son afectan directamente el equilibrio de poder. Además, se percibe que su concepción tuvo más el objetivo de reducir la influencia de la superpotencia hegemónica en la región, que crear condiciones para una paz regional duradera.

La elaboración de un Libro Blanco por Brasil y otros países del condominio amazónico también ha contribuido a reforzar la confianza mutua. Otras acciones importantes también se han llevado a cabo como conferencias de ministros de defensa, contribuyendo así a

---

70 *Ibíd.* p. 79.

71 PPA – PA: União de forças no setor privado para o desenvolvimento sustentável na Amazônia - Plataforma Parceiros pela Amazônia. Plataforma Parceiros pela Amazônia [em línea] 2019.

lazos cada vez más estrechos de cooperación entre países.

En el campo del desarrollo y la integración, sin duda, un paso importante hacia el fomento de la economía local es la Iniciativa del Corredor Bioceánico, dentro de la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional, cuyo proyecto choca con la dificultad de recaudar fondos y la voluntad política de los gobernantes para poner en práctica los proyectos.

En el campo de la estrategia, existe la influencia del pensamiento de la Escuela Superior de Guerra, que ha ideado una metodología para guiar los esfuerzos nacionales para el desarrollo y el progreso. El Amazonas ya era visto como un pilar estructural para que el país se convirtiera en una potencia mundial, un proyecto que debería ir acompañado de una mentalidad de desarrollo económico y social, respetando la vida de las personas y su vocación. Además, el esfuerzo debe detenerse mediante la acción y la voluntad política del conjunto de países que conforman la importante cuenca intercontinental.

La base de todos los esfuerzos de la evolución regional se basó en los temas de infraestructura, conexión de comunicaciones, desarrollo e incentivos y defensa y economía. Todo esto fue atravesado por un importante componente psicosocial que buscó aumentar la conciencia pública de que la Amazonía debería integrarse con otras regiones del país, reduciendo así la brecha existente y aumentando el sentido de unidad nacional, un hecho difícil de desarrollar cuando no había comunicación entre las diversas áreas geográficas brasileñas.

La estrategia de desarrollo es inseparable de la estrategia de defensa, ya que esta simbiosis tiene el potencial de crear un ambiente favorable para que la sociedad y la economía se desarrollen libres de presión externa y de acuerdo con el principio de autodeterminación de los pueblos. Este factor es fundamental para entender que Brasil, alineado con los principios universales de soberanía, tiene el derecho y el deber de indicar el destino de su pueblo, respetando los tratados y convenciones internacionales que regulan la buena convivencia entre pueblos.

El desarrollo de la Amazonía está estrechamente relacionado con su contribución a la mejora de la seguridad regional, ya que las amenazas y desafíos que enfrenta el país para asegurar su patrimonio deben abordarse con medidas concretas para garantizar que la nación también tenga la intención de y capacidad para hacerlo.

Por lo tanto, la corrección de las direcciones de lo que no es satisfactorio se ha realizado a través de programas y proyectos que apuntan a mitigar los efectos causados por la dificultad del poder del estado para llegar a estas áreas, lo que se traduce en acciones directas, con objetivos, metas y plazos para que se pueda lograr el desarrollo, pero ofreciendo una oportunidad para que los recursos existentes rehagan y sirvan a las generaciones futuras.

Acciones como el Plan Amazónico Sostenible y el plan contra la deforestación coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente tienen como objetivo dirigir el desarrollo regional, valorar la biodiversidad y contribuir al uso consciente y seguro de los recursos. Es cierto que en esta enorme área es imposible llevar a cabo una acción estatal directa, lo que requiere, cada vez más, un trabajo de sensibilización de la población para que pueda contribuir de manera decisiva con los objetos propuestos para la región.

La estructura de defensa nacional siempre ha jugado un papel importante en el desarrollo y la seguridad regional. Se puede observar que la vivificación de muchas regiones en el interior de la Amazonía se debió a la participación directa de contingentes militares, pioneros en la ocupación y creación de condiciones para la existencia de aldeas a su alrededor. En un sentido más amplio, tener instrumentos que permitan la intervención cuando sea necesario y contribuir a la disuasión nacional parece ser un tema que impulsa el desarrollo de programas estratégicos para las fuerzas armadas.

El monitoreo, la movilidad estratégica, la capacidad de estar presente en la región e intervenir en poco tiempo, con seguridad y protección tecnológica, guiaron la concepción de programas como ciberdefensa, el programa nuclear de la Armada de Brasil y el desarrollo de los cazas Gripen NG. Dichos programas, debido al potencial de generar dividendos con la exportación de productos, también contribuyen, incluso indirectamente, para que el país tenga más recursos para aplicar en políticas que también benefician a la región amazónica.

En el campo de la cooperación e integración militar, los objetivos comunes de defensa y protección de los países del condominio amazónico, fomentando lazos más estrechos, a través de intercambios destinados a intercambiar experiencias y generar amistades que puedan mejorar el sentido común de preservación del territorio. Varios militares brasileños realizan cursos en países vecinos y lo mismo ocurre en la dirección opuesta, un hecho que muestra que hay un esfuerzo significativo para perpetuar la amistad entre las tropas.

Finalmente, cuando miramos los elementos que conforman la tríada de Clausewitz, donde las estrategias, los medios y los fines son elementos clave para que el poder estatal desempeñe un papel relevante en el sistema internacional y salvaguarde sus objetivos como nación, podemos inferir que el Estado brasileño tiene las herramientas necesarias e indispensables para ejercer su papel como unidad soberana. Al mismo tiempo, tiene la estatura de poder contribuir decisivamente al mantenimiento de un entorno seguro y estable capaz de proporcionar condiciones para el desarrollo sostenible de la región<sup>72</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agenda de Projetos Prioritários de Integração en portugués [em línea]. Quito: União das Nações Sulamericanas. [Fecha de consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>

ARRIGHI, Jean Michel. *OEA-Organizacao dos Estados Americanos*. Editora Manole Ltda, 2004.

BALBONTÍN Gallo, Cristóbal. Volver a los orígenes: La soberanía, un concepto fundamental para comprender el derecho público. *Revista chilena de derecho*, 2018, vol. 45, no 3.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Estudos Técnicos Referentes ao Eixo de Capricórnio: avaliação dos Corredores Bioceânicos.

---

72 GOMES, Brenda de Cassia Silva, "et al". Poder, Ameaça e Coerência Estratégica Nacional: Estados Unidos, China e Brasil.

2010.

BECKER, Bertha K. A Amazônia na estrutura espacial do Brasil. *Revista brasileira de geografia*, 1974, vol. 36, N° 2.

BIANCHI, Alvaro. O conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova*, 2014, N° 92.

CABRAL, André Luiz do Nascimento. Os Reflexos das Relações entre Civis e Militares para a Segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Rio de Janeiro, Instituto Meira Mattos, 2017.

CARRASCO, Juan Pablo. El tratado de cooperación amazónica. *Nueva Sociedad*, 1978, vol. 37.

Como a França preserva e explora seu pedaço da Amazônia. *BBC News Brasil* [en línea] 2019.

Conferencia Especial sobre Segurança en español [em línea]. México: Organização dos Estados Americanos, 2003. [Fecha de consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible em: <OEA/Ser.K/XXXVIII CES/CG/doc.1/03 rev.1 28 outubro 2003 Original: espanhol En – Fr – Pt -Sp>PROJETO DE DECLARAÇÃO SOBRE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS>

Constituição da República Federativa do Brasil. [em línea]. Consultado en 24 outubro 2019. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>

DE LIMA, Maria Regina Soares, “et al”. Atlas da política brasileira de defesa. *Rio de Janeiro, CLACSO/LATITUDE SUL*, 2017.

DE MEIRA MATTOS, Carlos. *Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira*. Biblioteca do Exército Editora, 2002.

Defesa.gov.br [en línea] 2019.

ESCORREGA, Luís Carlos Falcão. A segurança e os “novos” riscos e ameaças: perspectivas várias. *Revista militar*, 2009, vol. 2491.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA en português [em línea]. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>

FERREIRA, L. 2018. *A FRICÇÃO NO ABASTECIMENTO DAS UNIDADES MILITARES DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA TRÍPLICE FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA-PERU*. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares. S.l.: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

FERREIRA, Luís Fernando Tavares; DO NASCIMENTO CABRAL, André Luiz; FRANCHI, Tássio. A securitização na Tríplice-Fronteira Brasil-Colômbia-Peru e o papel do exército brasileiro na região. *Revista de Ciências Militares*, Vol. V, N° 1, maio 2017.

- FREIRE, Ricardo Rodrigues. O papel das forças armadas do Brasil na segurança multidimensional. *Revista Política y Estrategia*, 2018, N° 132.
- FREUND, Julien: “Sociología del conflicto”. Editorial del Ministerio de Defensa, Madrid, 1995.
- FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL em português [em línea]. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2019. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional2019FINALFINAL.pdf>
- GOMES, Brenda de Cassia Silva, “et al”. Poder, Ameaça e Coerência Estratégica Nacional: Estados Unidos, China e Brasil.
- Governo Federal - Governo do Brasil. [en línea] 2019.
- JESUS, D. (2019). *Amazônia Legal* | 2014 | IBGE. [em línea] [ibge.gov.br](http://ibge.gov.br). disponible en: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizaoterritorio/estruturateritorial/15819amazonia-legal.html?edicao=16194&t=o-que-e>> [Consultado en 27 Noviembre 2019].
- LIVRO DE DEFESA E MEIO AMBIENTE em português [en línea]. Brasília: Ministério da Defesa, 2019. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/defesa\\_e\\_meio\\_ambiente/livro\\_defesa\\_e\\_meio\\_ambiente.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/defesa_e_meio_ambiente/livro_defesa_e_meio_ambiente.pdf)>
- MÁIZ, Ramón. Poder, legitimidad y dominación. A. Arteta, E. García & R. Suárez (Coords). *Teoría política: poder, moral, democracia*, 2003.
- MAY, Peter Herman, “et al”. Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira: experiências e visões. MMA, 2005.
- Michaelis, ©2019 [consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portuguesbrasileiro/seguran%C3%A7a/>
- MILET, Paz. El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional. *Pensamiento Propio*, 2004, vol. 19.
- NEVES, André Luiz Varella. A Geopolítica da Amazônia no século XXI: o pensamento de Mário Travassos revisitado. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2019, vol. 5, N° 1.
- O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. *Itamaraty.gov.br* [en línea] 2019.
- OLIVEIRA, C. 2019. Amazonas concentra 50% dos incentivos fiscais no Norte, diz a Sudam. *AMAZONAS ATUAL* [em línea]. [Consulta: 28 noviembre 2019]. Disponible en: <https://amazonasatual.com.br/amazonas-concentra-50-dos-incentivos-fiscais-no-norte-diz-a-sudam/>.
- Parcerias Institucionais — Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia Censipam. *Sipam.gov.br* [em línea] 2019.

PEREIRA, Alexsandro Eugênio. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Notas Preliminares. *Conjuntura Global*, 2013, vol. 2, N° 3.

POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA en portugués [en línea]. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>

PPA – PA: União de forças no setor privado para o desenvolvimento sustentável na Amazônia - Plataforma Parceiros pela Amazônia. *Plataforma Parceiros pela Amazônia* [em línea] 2019.

RATZEL, Friedrich. O ESPAÇO DA VIDA [LEBENSRAUM]: UM ESTUDO BIOGEOGRÁFICO (PARTE II). *GEOgraphia*, 2019, vol. 21, N° 46.

SILVA E LUNA, Joaquim. Discurso do Ministro da Defesa do Brasil. En: Abertura da Conferência de Ministros das Américas (Cancun, México, 2018). Palestras. Cancún, México, Ministério da Defesa, 2018.

SILVEIRA Sordi, M. 2014. Democracia e desenvolvimento sustentável, uma combinação possível. *Revista Justiça do Direito*. Vol. 27, N°. 1. DOI 10.5335/rjd.v27i1.4560. UPF Editora

SOUTO, Juan Carlos Flores; DE ALMEIDA PAIM, Rodrigo; FRANCHI, Tássio. As escolas de selva como fator de dissuasão na Pan-Amazônia: análise de caso dos exércitos equatoriano e brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2018, vol. 5, N° 2.

Tratado Americano de Soluciones Pacíficas [en línea]. Bogotá: Organización de los Estados Americanos. [Fecha de Consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: [http://www.oas.org/xxvga/espanol/doc\\_referencia/tratado\\_solucionespacificas.pdf](http://www.oas.org/xxvga/espanol/doc_referencia/tratado_solucionespacificas.pdf)

Tratado Interamericano de Asistencia recíproca en portugués [en línea]. Rio de Janeiro: Organização dos Estados Americanos. [Fecha de consulta: 27 noviembre 2019]. Disponible en: [https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference\\_docs/Tratado\\_AsienciaReciproca.pdf2019](https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference_docs/Tratado_AsienciaReciproca.pdf2019). S.I:

VAZ, Alcides Costa. CONTRA DISCURSO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA.

GARAY Vera, Cristián; HERNÁNDEZ Alvarado, Diego. El nuevo estatus internacional de Brasil. Un desafío. *Revista Política y Estrategia*, 2012, N° 119.

WISCHANSKY, Edileuza. Pan-amazonia: um foco sobre os projetos da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sulamericana na região. *EXAMĀPAKU*, 2013, vol. 2, N° 2.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011). *Brasília: FUNAG*, 2016.



## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA A TRAVÉS DE LOS LIBROS DE LA DEFENSA NACIONAL<sup>∞</sup>

DANIEL ARANCIBIA CLAVEL\*

### RESUMEN

*El presente artículo analiza la relevancia de la publicación de los libros de defensa nacional, sus propósitos y ciertas consideraciones a tener presente respecto de las materias que deberían o no incorporarse en documentos de estas características. Para ello se efectúa un análisis comparativo capitular y se concluye con ciertas reflexiones respecto a la política de Estado y la política pública.*

**Palabras clave:** Defensa; política de defensa.

### CONSIDERATIONS TO THE BOOK OF NATIONAL DEFENSE PUBLISHED IN 2017

*This article analyzes the relevance of the publication of national defense books, its purposes and certain considerations to bear in mind regarding the matters that should or should not be incorporated in documents of these characteristics. For this, a comparative chapter analysis is carried out and it concludes with certain reflections regarding State policy and public policy.*

**Key words:** Defense; defense policy.

### CONSIDERAÇÕES PARA O LIVRO DE DEFESA NACIONAL PUBLICADO EM 2017

*Este artigo analisa a relevância da publicação de livros de defesa nacional, seus propósitos e algumas considerações a serem levadas em conta a respeito das matérias que devem ou não ser incorporadas em documentos com essas características. Para isso, faz-se uma análise comparativa do capítulo e conclui-se com algumas reflexões a respeito de políticas de Estado e políticas públicas.*

**Palavras-chave:** Defesa; política de defesa.

### Introducción

Los libros de la defensa constituyen un medio de expresión oficial de los elementos de la política de defensa de los países. Son conocidos como libros blancos, con lo cual se

---

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 140920 - Fecha de aceptación: 151220.

\* Académico de la ANEPE, General de División (R) y profesor de Defensa Nacional, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica y Doctor en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile. [darancibia@anepe.cl](mailto:darancibia@anepe.cl) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5328-3698>.

quiere expresar sus características de transparencia e intención de explicitar el estado del arte en el ámbito de la defensa de un país. También existen otras modalidades como la elaboración de políticas de defensa en términos de estrategia de seguridad nacional, donde se incluyen elementos como los objetivos nacionales, intereses nacionales y procesos de toma de decisiones. Existen países, como el caso de Brasil, que publican ambos documentos: la Estrategia de Seguridad Nacional y Libro de Defensa, que enumera políticas, medidas y procedimientos dirigidos a asegurar la protección de la soberanía brasileña. Ambos instrumentos son consustanciales y complementarios entre ellos.

En Chile, los libros de la defensa nacional se elaboran a partir del año 1997, constituyéndose como el libro precursor en Chile y en América Latina. Su concreción obedece a "... la decisión política de la nueva dirigencia civil del país de impulsar una política de defensa explícita para hacer frente a la discusión sobre la supuesta no existencia de una política de defensa en la historia de Chile".<sup>1</sup> Lo anterior implicó en su momento situar la defensa nacional en un espacio público que debía comprometer a todos los actores políticos e institucionales para consensuar definiciones y conceptualizaciones que dieran fundamento legítimo a la política de defensa. Dos elementos fundamentales convergieron en la generación de esta iniciativa. Por un lado, la necesidad de "... recomposición de las relaciones entre las autoridades políticas y el estamento castrense... luego de varios decenios de distanciamiento, desinterés y aun desconfianzas mutuas"<sup>2</sup> y, por otro, la necesidad de concretar el hecho cierto que "La defensa es tarea de todos"<sup>3</sup> y por lo tanto era necesario promover y difundir los temas de defensa, de tal manera que estuviesen a disposición de la ciudadanía.

### Propósitos del Libro de Defensa Nacional

En esta mirada analítica del actual Libro de Defensa Nacional (LDN), se hace necesario comprender con claridad cuál es el verdadero propósito que tiene el Estado de Chile al publicar y actualizar, como se ha venido haciendo en Chile, el libro blanco de la defensa. Esto porque sus fines no siempre podrían estar alineados con los que verdaderamente se requieren en una concepción moderna del Estado.

Para lo anterior revisaremos comparativamente los propósitos explicitados en cada uno de los libros publicados a la fecha, de tal manera de verificar si este propósito, fin u objetivo, se ha mantenido en el tiempo o ha ido mutando y en qué sentido. Es el LDN 1997 el que sin duda establece con mayor claridad los propósitos y fines del documento.

Desde el inicio y en el exordio del LDN 1997, presentado por el Presidente de la República, se establece que "La Política de Defensa es una tarea nacional, esto es, una política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas". Dejando despejada la característica de política de Estado del documento, luego continúa declarando que "Esta publicación busca acrecentar la conciencia de todos los ciudadanos respecto de la importancia de su aporte y participación en un factor relevante para nuestro futuro como Nación." Luego el Presidente declara que "Cada vez más, las políticas públicas necesitan del debate en torno a su formulación,

---

1 FUENTES V., J. A. *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública*. Santiago. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 22, 2009. p. 17.

2 *Ibíd.* p. 21.

3 FREI Ruiz-Tagle, E. *Mensaje Presidencial del 21 de mayo*. Sesión del Congreso Pleno. Valparaíso. 1994. p. 43.

rediseño o explicitación. El Libro de la Defensa abre precisamente ese espacio de discusión que coincide plenamente con la voluntad del Gobierno de hacer transparente y explícita la Política de Defensa del Estado de Chile”<sup>4</sup>.

A lo anterior se suma lo señalado por el ministro de Defensa, donde establece que “Su propósito es múltiple: primero, avanzar en el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto del valor de la defensa como tarea de todos; segundo, mostrar con absoluta transparencia a la comunidad mundial algunos de los fundamentos centrales que orientan la conducta del Estado de Chile en materia de seguridad exterior y, tercero, hacer manifiestas algunas cuestiones centrales de la Política de Defensa de Chile”<sup>5</sup>.

Transcurridos cinco años de dicha publicación, el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar, presenta el segundo libro blanco chileno, cuyo propósito lo establece básicamente en su contribución al análisis ciudadano y hace más transparente el tratamiento de los temas de la defensa. Su ministra de Defensa, Michelle Bachelet Jeria, es la encargada de prologar el LDN 2002 sosteniendo que tras esta versión se encuentra “la voluntad política del Gobierno de evaluar el ambiente internacional para hacerse cargo de las continuidades y cambios que se hayan producido, recoger los compromisos internacionales que en materia de Defensa haya adquirido el país...”, además de propiciar el respaldo de la ciudadanía a la Política de Defensa Nacional y la transparencia de intenciones para la comunidad internacional. Agrega que en este nuevo Libro se incorpora una dimensión más programática, más sistemática, clara y completa, “donde se aprecian los rasgos propios de una política pública. En sus líneas gruesas este Libro de la Defensa Nacional expone la Política de Defensa de Chile”<sup>6</sup>. También la ministra se explaya en la Agenda de Defensa del Gobierno, configurada en tres áreas interdependientes entre sí: actualización de contenidos del Libro de Defensa, continuación del proceso de modernización del conjunto de instituciones que componen el sector de la Defensa Nacional y, en tercer lugar, el fuerte impulso a la cooperación internacional en materias de seguridad y Defensa según los objetivos de la Política Exterior del país.

En el año 2010, siendo Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, se publica la tercera versión del Libro de la Defensa Nacional y que en cuyo prólogo, señala que el libro contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y servicios, compromete el apoyo de la población a sus objetivos y despierta el interés social en sus políticas. Por su parte el ministro de Defensa, Francisco Vidal Salinas, en la introducción del libro establece que se propuso tres objetivos: “primero poner al día los contenidos del texto hasta ahora vigente; segundo, precisar los alcances de nuestra política de defensa y, particularmente, abordar la política militar y desarrollar sus conceptos; tercero, explorar nuevas metodologías para mejorar el proceso de planificación en defensa y, en particular, nuestras herramientas metodológicas para apreciar la situación de seguridad exterior del país”<sup>7</sup>.

Siete años después, y finalizando su segundo período presidencial, Michelle Bachelet Jeria prologa el cuarto Libro de la Defensa Nacional 2017, iniciándolo con la constatación de que el país ha sido asolado por catástrofes crecientes en magnitud y frecuencia y que “En todas ellas el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas

---

4 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997. p. 13.

5 *Ibíd.* p. 17.

6 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002. p. 12-13.

7 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010. p. 8.

Armadas han desempeñado un papel relevante para enfrentar esos momentos críticos y superar las emergencias durante los procesos de reconstrucción”<sup>8</sup>. Establece también la importancia del libro para construir acuerdos y “un avance en el continuo mejoramiento de la gobernabilidad democrática de la defensa”. Explicita además que la elaboración del libro hace posible profundizar la formulación de la Política de Defensa como una política pública. Señala que el texto recoge el trabajo del Ministerio respecto de nuevos estándares de probidad y transparencia en todo el sector y recoge los contenidos y alcances de la Ley N° 20.424, incluyendo los procesos de conducción, planificación, operación y gestión de la defensa. También incluye la evolución de las políticas públicas implementadas en el sector, como el desarrollo de la política relativa a la mitigación y adaptación a los efectos del calentamiento global y el cambio climático, como la política de ciberdefensa para el desarrollo de capacidades en el ámbito cibernético, como también la política de derechos humanos de la Defensa Nacional, dando cuenta de la Mesa de Inclusión del Ministerio de Defensa Nacional del año 2014 en lo relativo a políticas de género, como de diversidad sexual, personas con capacidades diferentes y pueblos originarios. Alude también a la institucionalidad conjunta y a lo avanzado en esta área por el Estado Mayor Conjunto. En general el LDN 2017 cumple el propósito de señalar los avances del sector como las políticas del ámbito internacional, como las misiones de apoyo a las Naciones Unidas y promoción de sus Resoluciones, como el liderazgo ejercido en conferencias y consejos del ámbito suramericano y relaciones bilaterales, donde reafirma que Argentina y Chile han descartado las hipótesis de conflicto. Por su parte, el ministro de Defensa, José Antonio Gómez, señala que este LDN 2017 posee “especial relevancia si se considera que el Libro vigente desde inicios del año 2010 no alcanzó a incorporar las normas y alcances de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, promulgada también el año 2010”<sup>9</sup>.

Como se puede apreciar en el transcurso de la elaboración de los cuatro libros de defensa chilenos, algunos propósitos señalados se han mantenido como los más relevantes y otros han ido perdiendo explicitación. Por ejemplo, en el LDN 1997 se manifiesta con toda claridad la concepción de una política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones, lo que deja de ocurrir en los siguientes libros. No obstante, se mantienen y se reiteran propósitos como la necesidad de dar a conocer al ciudadano la política de defensa, la cual debe ser transparente y explícita, además de ser considerada como una política pública. Se pudo evidenciar, claramente, que el LDN 2017 incorpora una mayor cantidad de información, el cual tendría como propósito el dar cuenta de los avances y cambios ocurridos en el sector defensa en los últimos años, transformándose en un compendio de acciones que detallan el amplio espectro del sector de la Defensa Nacional.

### **Descripción capitular comparada**

En este apartado intentaremos comparar la estructura de los LDN 1997, 2002 y 2010 con el LDN 2017, a fin de detectar los cambios ocurridos para luego poder concluir qué elementos de la política de defensa deberían o no considerarse. Además de ello revisar si las concepciones originales han ido variando y de qué manera.

En una primera mirada es posible detectar la diferencia entre los anteriores libros de defensa en relación con el LDN 2017. Efectivamente, si en el ordenamiento capitular de los

---

8 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017. p. 2.

9 *Ibíd.* p. 8.

primeros libros el texto se estructura a base de seis partes coincidentes en general entre ellas, el LDN del 2017 contiene ocho, con lo cual se extiende notablemente su contenido. ¿Qué temas se incluyeron en esta nueva edición de libro blanco, publicado a fines del período presidencial?

Si comparamos los tópicos de los cuatro libros, organizados en capítulos y partes, podemos evidenciar que en la primera parte el LDN 2017 incorpora un nuevo capítulo denominado “Políticas de Orden Territorial” en el cual se detallan las políticas de desarrollo de zonas aisladas, para zonas extremas, de ordenamiento territorial, del territorio marítimo y política nacional espacial.

En la tercera parte, que en general los cuatro libros tratan explícitamente la Política de Defensa Nacional, el LDN 2017 considera dos capítulos más, con lo cual profundiza los elementos de la política de defensa, incorporando elementos no presentes en los anteriores libros como el caso de un capítulo completo denominado la “Planificación de la Defensa” y un nuevo capítulo denominado “Políticas Específicas en Proceso”. El primero describe largamente el nuevo modelo de planificación de la Defensa basado en capacidades y su metodología, detallando el proceso de planificación primaria y secundaria. El segundo puntualiza políticas relevantes que incluyen al sector defensa, especificándose las siguientes: Política de Cambio Climático, Política de Ciberdefensa, Política de Ciencia, Tecnología, Innovación e Industria de la Defensa.

En la cuarta parte reservada normalmente a la Política Militar, que incluía en general la conceptualización, la conducción y el empleo de la fuerza, en los libros anteriores, el LDN 2017, establece que la Política Militar es una política pública (considerada pública desde el LDN 2010) donde el Ministerio de Defensa dirige el quehacer de las instituciones que integran el sistema, fijando criterios, estándares y procedimientos. Además de su conceptualización incluye detalladamente las políticas sectoriales en el ámbito de la Política Militar, como la política de personal, donde se incluye detalladamente los avances en las políticas de derechos humanos, de género, de diversidad sexual, de personas con discapacidad, de pueblos originarios, política de reclutamiento para el Servicio Militar, política de educación en la Defensa y política de responsabilidad social.

Luego se incorporaron, en la edición del año 2017, dos partes completas más de las que usualmente estructuraban los anteriores libros de defensa. La primera denominada “Probidad, Transparencia y Control” donde se señalan aspectos normativos y procedimientos de control interno y externo. La segunda parte agregada se refiere a “Aportes de la Defensa al Desarrollo” que detalla las instancias de cómo el sector defensa apoya al desarrollo del país y una reseña de las industrias de defensa.

Como hemos podido apreciar, las características del nuevo LDN 2017 se extienden respecto a sus predecesores en términos de contenidos, pero además es posible concluir que representa también la utilización de este espacio para informar de los avances generados en el período, incorporando una variedad de políticas públicas desarrolladas por el Gobierno correspondiente, que si bien tienen atinencia a la defensa nacional, es posible poner en duda si corresponde o no su incorporación a un documento oficial que se supone tiene una conceptualización básica de Política de Estado, del mismo modo como lo estableció el primer LDN 1997.

Sin duda el LDN 2017 constituye un esfuerzo por demostrar lo realizado en el sector Defensa durante los últimos años y los avances logrados en términos de promulgación

de leyes, como la N° 20.424, y la elaboración de políticas públicas propias del quehacer de un Gobierno. Pero por lo mismo nace una legítima interrogante. ¿Qué es un Libro de Defensa? ¿Cuál es el propósito, fin u objetivo, que el Estado de Chile ha definido para su Libro de Defensa?

### **Que debería incluir un Libro de Defensa Nacional**

Sin duda que las grandes transformaciones producidas en el escenario mundial en las últimas décadas han obligado a los países a tener una aproximación diferente en la búsqueda de los contextos de paz, que son absolutamente necesarios para el desarrollo de las comunidades y el logro general del bienestar de los ciudadanos. En este sentido, la explicitación hacia la comunidad nacional e internacional de los asuntos de seguridad y defensa constituye prácticamente la esencia que motivó la redacción de los libros blancos, denominados así porque suponen un nivel de transparencia de intenciones que permite a la ciudadanía y a la comunidad regional y mundial conocer de primera fuente los objetivos y políticas de seguridad y defensa que animan a los Estados.

Así, el sector Defensa y todas sus ramificaciones e instituciones se transforman necesaria y exclusivamente en una cuestión de Estado, por lo cual las políticas que se adopten deben aplicarse en el ámbito de constituir políticas de Estado, vale decir, desideologizadas, suprapartidista, coherentes, consensuadas y gestadas con la participación democrática de todos los actores competentes.

Es decir, hasta ahora, hemos podido visualizar el “qué” y el “quién” en la elaboración del libro de defensa. El “para qué” nos remite a la necesidad de información de la comunidad respecto a la política de defensa de cada país y constituir un instrumento de fomento a la confianza mutua entre los Estados, con lo cual es posible evitar casos en los cuáles los conflictos han sido motivados por fallas en la comunicación y equivocaciones en la percepción entre los países, como lo registra la historia mundial.

Pero como la función defensa constituye un elemento vital para el Estado, existen elementos que deben permanecer como secretos para cada país, como por ejemplo los análisis de riesgos y amenazas y el “cómo” y “cuándo” hacer efectiva la política de defensa declarada.

En este sentido los libros de defensa consideran, en general, elementos esenciales de la política de defensa de un país que pueden sintetizarse en los principios básicos del Estado y su fundamento constitucional, el contexto político-estratégico en el que está inserto y una clara descripción de la política de defensa y los medios institucionales y financieros con que se cuenta para hacer efectiva dicha política. Todos estos elementos desarrollados en términos de una política de Estado que guíe consecuentemente las políticas subsidiarias, que no necesariamente deben configurar el cuerpo del documento, por cuanto dichas políticas podrán tener modificaciones de acuerdo con el Gobierno que legítimamente ostente el poder ejecutivo de la Nación en el período que le corresponda.

Conforme lo anterior, se estima que el LDN 2017 tiende a declarar las acciones, que en términos de políticas públicas, ha desarrollado en el ámbito de la defensa, extendiéndose en contenidos que deberían más bien declararse en otro tipo de documento como son las Memorias de Gestión u otros.

## El problema de la política de Estado y la política pública

“Nuestra Política de Defensa es eminentemente disuasiva, y se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región”<sup>10</sup>.

Se entiende por políticas de Estado aquellas políticas que forman parte de las estrategias esenciales de un país. Son políticas que no se modifican a pesar de la posición política-ideológica de cada gobierno. Encontrar consenso para el establecimiento de políticas de largo plazo es complejo. Además, la adopción de políticas de Estado involucra de manera muy evidente el interés nacional como criterio genérico más estable y requiere de un adecuado consenso nacional. Entonces, una política de Estado es de largo plazo, está inmersa dentro de los principios fundamentales del Estado, es independiente del gobierno de turno y afecta a toda la población.

Una de las principales diferencias entre políticas de Estado y políticas de Gobierno se encuentran en sus características y en su temporalidad; mientras que la primera trasciende periodos gubernamentales y son materias esenciales para el Estado, la segunda solo corresponde a un periodo de gobierno presidencial. En síntesis, las políticas de gobierno son acciones planteadas en la estrategia de un gobernante, que están incluidas en los planes y programas de desarrollo del gobierno lo que les marca un sello distintivo de la administración respectiva.

Por otro lado, una política pública es aquella enfocada en una problemática determinada y un segmento específico de la población. Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones<sup>11</sup>.

El gobierno de Chile en el año 2012, por ejemplo, presentó una Estrategia de Seguridad y Defensa (ENSYD), con el propósito de orientar y coordinar la acción de las organizaciones gubernamentales e instituciones nacionales frente a los desafíos de seguridad en el período 2012 – 2024. Este intento cayó en el descrédito por cuanto no logró el consenso político necesario para su promulgación. Su propósito debió tener una premisa básica, el consenso, independiente de que, a juicio del autor de este artículo, poseer una Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa es esencial en un Estado moderno. Una estrategia nacional al igual que una política nacional de defensa deben por fuerza tener un nivel de consenso tan alto como el quorum que se les exigen a los artículos constitucionales y de esta manera asegurar una continuidad en el tiempo de los fundamentos primarios de su elaboración.

Muchos expertos están tratando este tema, especialmente en los actuales momentos donde se estudia la redacción de una nueva Constitución para Chile. Es en este espacio constitucional en donde este tipo de políticas de Estado, son necesarias de establecer, presionando por un consenso que le de legitimidad a los múltiples procesos de seguridad y defensa nacional. Julio E. Soto, por ejemplo, plantea la necesidad de elaborar una “Política de Seguridad y Defensa”, tomando en consideración que “ ... el Estado de

---

10 Ministerio de Defensa Nacional. 1997. p. 10.

11 FRANCO C., J. ¿Cómo diseñar una política pública? UIEXE. 10 de junio de 2020, obtenido de <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica-2.html>

Chile no elaborará ni una Política ni una Estrategia de Seguridad Nacional, entonces la Política de Seguridad y Defensa debiera ser establecida por el Presidente de la República y operativizada por políticas públicas, estrategias y planes y programas derivados.”<sup>12</sup> Su aseveración se basa en la negativa experiencia obtenida en la forma y fondo como se elaboró el LDN 2017.

El escenario hoy es distinto, la nueva Política de Defensa anunciada por el actual Gobierno, sin haberse dado a conocer, hasta la fecha, ya ha tenido episodios polémicos a través de la prensa, lo que de alguna manera permite pensar que los niveles de consenso no han sido los adecuados, cayendo en los mismos errores que estamos observando en la elaboración del LDN 2017 y la ENSYD.

¿La Política de Defensa y la Política Militar son políticas de Estado, de gobierno o públicas?

El LDN 1997 define la Política de Defensa como el “conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los cuatro Campos de Acción del Estado con el propósito de enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Prácticamente, representa la materialización de la defensa en cuanto un conjunto normativo, que explica “qué” tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país. La Política de Defensa es, propiamente, una política de Estado que debe fundarse en los valores, principios y tradiciones propios de Chile”<sup>13</sup>. En síntesis la define como una política de Estado y no de gobierno y no pública.

El LDN 2002 define las características de la Política de Defensa prácticamente de la misma manera que lo hace el LDN 1997, incorporando el concepto de función de Defensa en la definición; del mismo modo, la define “como una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país”<sup>14</sup>. Lo nuevo en este libro es que establece que “Como política estatal, es una política pública y por tanto, debe estar sujeta a las condiciones de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la observación y sometimiento a la opinión de los ciudadanos”<sup>15</sup>, agrega que debe sujetarse a ciertos resguardos en razón del carácter de alguna de sus materias. En síntesis, se plantea explícitamente que es una política de Estado y también una política pública. Es oportuno preguntarse si ¿La Política de Defensa en esos años se elaboró bajo las condiciones de formulación, implementación y verificación que amerita una política pública?

El LDN 2010 impone algunas variaciones a la definición de Política de Defensa definiéndola “como el conjunto de orientaciones con que el Estado ejecuta su función de defensa. Define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus Fuerzas Armadas a través de un apolítica militar y establece las modalidades y prioridades de

---

12 SOTO S., J. “Estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, un dilema en el marco político nacional, el caso de Chile” en Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 45, Santiago de Chile 2019. p. 86

13 Ministerio de Defensa Nacional. 1997. p. 84.

14 *Ibíd.* 2002. p. 77.

15 *Ibíd.* p. 78.

inversión, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país”<sup>16</sup>. También explicita que es una política pública adscrita a las condiciones generales de su formulación, implementación y verificación, así como también considerando medidas de resguardo en razón de su naturaleza. No hace mención de que constituya una política de Estado.

El LDN 2017, en el Capítulo VI denominado Política de Defensa Nacional, describe los principios de la defensa y la orientación defensiva y disuasiva de su política, sin definirla del todo. Establece con claridad qué es una política pública con el propósito de dar seguridad externa al país complementándose con la Política Exterior. Considera también que “en materia de seguridad interna, contribuye a la Política de Orden Público y Seguridad Interior con la participación directa de los medios de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno en virtud de ciertos Estados de Excepción Constitucional”<sup>17</sup>. Igualmente, no hace mención a que constituya una política de Estado.

Solo en este breve análisis de lo declarado en los libros de la defensa podemos evidenciar que la concepción original de una Política de Defensa para Chile debía consistir en una política de Estado, esto no se ha producido y se ha transformado exclusivamente en una política pública. El problema consiste en determinar si es posible que coexistan estos dos tipos de políticas de características diferentes para una misma función.

Si bien como se dijo al inicio del presente trabajo, la defensa es una tarea de todos y por lo tanto todas las áreas de la administración del Estado deben contribuir en el cumplimiento de la política de defensa, ello no significa necesariamente que debe constituir una política pública por cuanto sus condiciones de formalización, implementación y verificación vulnerarían los aspectos especiales y particulares que requiere la definición de la política de defensa. Por lo tanto, la función defensa por esa misma particularidad descrita requiere de una política ya definida como política de Estado. Esta política por supuesto es posible hacerla pública no solo para los ciudadanos del propio país, sino considerar que su transparencia estará accesible a todos los países del ámbito regional y mundial.

Un proceso similar pareció seguir el concepto de política militar donde se ha establecido, en el LDN 2017, que también constituye una política pública, situación que se estima que atenta contra el necesario resguardo de los aspectos fundamentales como lo son los métodos de planificación y procesos de conducción de la defensa.

## Conclusiones

Finalmente, es posible concluir que se han elaborado cuatro libros de defensa nacional en menos de 20 años de periodos presidenciales democráticos. Los cambios que se visualizan en la forma de tratar los temas de defensa han ido modificando las concepciones originales, que en términos esenciales no han variado dramáticamente.

Los propósitos declarados para elaborar los libros claramente han mutado con un aumento importante de contenidos que, si bien se relacionan con la defensa, se estima que no necesariamente deben incluirse en el libro oficial que hace explícita la política de defensa como una función esencial del Estado.

---

16 Ministerio de Defensa Nacional. 2010. p. 110.

17 Ministerio de Defensa Nacional. 2017. pp. 98-99.

La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, constituye una instancia esencial en la estructuración de la Seguridad y Defensa Nacional, desde dicho documento, que considera la coordinación de la seguridad y defensa al más alto nivel de la Nación debiese desprenderse la política de defensa y su corolario, la política militar. Todo ello debe ser absolutamente consensuado por la política nacional que incluya a todos los actores necesarios, de lo contrario se correrá el riesgo, como lo estamos ahora observando, que cada gobierno intenta instalar una política de defensa de acuerdo a sus propios intereses e ideales, con lo cual se afecta directamente la continuidad y desarrollo de la seguridad y defensa Nacional.

La propia política de defensa pasó de constituir una política de Estado a una política pública, es decir a una acción de gobierno de corto plazo con decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis, que busca dar soluciones puntuales con la participación ciudadana.

De hecho el LDN 2017 fue aprobado por Decreto Supremo, el Número 1 del 1° de febrero de 2018, en cuyos “Considerandos” establece que el mencionado libro constituye la explicitación de la política de defensa y de la política militar de Chile y por lo tanto se decreta que el LDN 2017 es el “documento que recoge los aspectos esenciales de la política de defensa y la política militar...”<sup>18</sup>. De esta manera a través de una decisión del Poder Ejecutivo, sin la intervención del Poder Legislativo, como son los decretos supremos, la política de Estado se convierte en política pública.

En conclusión la política de defensa, por su connotación de política de Estado, debiese concitar una amplia aprobación nacional y por lo tanto sus actualizaciones requieren de una propuesta ampliamente consultada y consensuada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Decreto Supremo N° 53. (29 de enero de 2010). *Aprueba el Tercer Libro de la Defensa Nacional*. Santiago, Chile.

Decreto Supremo N° 1. “Aprueba el Cuarto Libro de la Defensa Nacional de la República de Chile Edición 2017 y deroga el DS (G) N° 53, del 29 de enero de 2010.

FRANCO C., J. (10 de junio de 2020). *UIEXE*. Obtenido de ¿Cómo diseñar una política pública?

<https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica-2.html>

FREI Ruiz-Tagle, E. (1994). *Mensaje Presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso: Sesión del Congreso Pleno.

FUENTES V., J. A. *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 22, Santiago de Chile 2009.

---

18 M.D.N. Decreto Supremo N° 1. “APRUEBA EL CUARTO LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE EDICIÓN 2017”. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago 1 de febrero de 2018.

Ministerio de Defensa. (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago. 224p.

Ministerio de Defensa. (2002). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

Ministerio de Defensa. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

Ministerio de Defensa. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

SOTO S., J. (2019) “Estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, un dilema en el marco político nacional, el caso de Chile” en *Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 45 Santiago de Chile 2019.



## CHILE Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y ESTRATÉGICAS<sup>∞</sup>

MIGUEL NAVARRO MEZA\*

### RESUMEN

La Segunda Guerra Mundial fue el conflicto de mayor intensidad y el más destructivo en la historia de la Humanidad. Fue también un punto de inflexión en la historia política del mundo y creó las estructuras del orden internacional que continúan vigentes.

Este artículo alude a la forma cómo la Segunda Guerra Mundial afectó a Chile. La visión más común considera que su efecto de la sobre el país fue menor. Pero una mirada más aguda sugiere lo contrario.

Chile no participó directamente en la guerra. Comenzado el conflicto el país se declaró neutral. Siguió así una tenencia acuñada durante la Gran Guerra. Durante los primeros tres años del conflicto, el país mantuvo su neutralidad; sin embargo, hacia fines de 1942 comenzó a gravitar hacia el Bando Aliado y en enero de 1943 rompió relaciones diplomáticas con los países del Eje.

En 1939 Chile estaba militarmente débil. Tal condición fue el resultado de casi una década de subinversión en las Fuerzas Armadas. Esto, a su turno fue consecuencia entre otros factores, de una relación civil-militar mala y confrontacional. Al romper relaciones diplomáticas con el Eje, el país accedió a la asistencia militar de Estados Unidos. Tal aproximación permitió una muy necesaria modernización de las Fuerzas Armadas tanto en sus aspectos técnicos como doctrinales.

En definitiva, la guerra perfiló algunas cuestiones importantes en la defensa que mantienen vigencia hasta hoy día. Entre estas destacan las ventajas de una relación civil militar correcta, propia de un sistema democrático, una buena coordinación entre su política exterior y su política de defensa y especialmente, el valor geoestratégico de Chile, cuya vigencia se incrementa en los escenarios internacionales actuales.

**Palabras clave:** Segunda Guerra Mundial; historia; estrategia; inversión en defensa.

---

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 161120 - Fecha de aceptación: 151220.

\* Abogado, Cientista Político. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo, Universidad de Chile. Mphil. In War Studies, King's College London, Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile. Graduado del William Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington D.C. y del Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii. Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile. Ha sido también profesor titular e invitado de varias universidades y del William Perry Center for Hemispheric Defense Studies y del Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. Email: mnavarro@anepe.cl ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4127-8442>.

## CHILE AND THE SECOND WORLD WAR SOME STRATEGIC AND POLITICAL ISSUES

### ABSTRACT

The Second World War was the most intense and most destructive conflict in the history of Mankind. It was also a cornerstone in the political history of the world and defined the current international order structures.

This essay explains the way in which the Second World War affected Chile. Common wisdom is that the country was affected in only rather minor ways. A more subtle analysis suggests otherwise.

Chile did not take an active part in the war. At the beginning of the hostilities, the country declared its neutrality. There it followed a tradition first developed during the Great War. During the first three years of the war, Chile clung to neutrality. Towards the end of 1942 however, the country began to drift towards the Allied and in January 1943, it broke diplomatic relations with the Axis countries.

In 1939 Chile was militarily weak. That condition was the result of almost a decade of under investment in the armed forces. This in turn was the result of among other things, a tense and confrontational civil military relation. After breaking diplomatic links with the Axis countries, the country began to benefit from United States military assistance. That allowed a much needed modernization of the armed forces, both in technical and doctrinal aspects.

In the end, the war highlighted some important defense related issues which remain valid today. Among those the importance of a good civil military relation, up to full democratic standards, a functional coordination between foreign and defense policies and above all, the geostrategic value of Chile, which is all the more relevant in the current international scenarios.

**Key words:** *Second World War; history; strategy; defence expenditure.*

## CHILE E SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ALGUMAS CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS E ESTRATÉGICAS

### RESUMO

*A Segunda Guerra Mundial foi o conflito mais intenso e destrutivo da história humana. Foi também um ponto de virada na história política do mundo e criou as estruturas da ordem internacional que permanecem em vigor.*

*Este artigo faz alusão à forma como a Segunda Guerra Mundial afetou o Chile. A visão mais comum considera o efeito da guerra no país menor. Mas um olhar mais aguçado sugere o contrário.*

*O Chile não participou diretamente da guerra. Quando o conflito começou, o país declarou o país neutro. Assim, seguiu-se um mandato cunhado durante a Grande Guerra Durante os três primeiros anos da guerra, o país manteve sua neutralidade. No entanto, no final de 1942 ele começou a gravitar para o Bando Aliado e, em janeiro de 1943, rompeu relações diplomáticas com os países do Eixo.*

*Em 1939, o Chile era militarmente fraco. Tal condição foi resultado de quase uma década de sub-investimento nas Forças Armadas. Isso para o seu consequência, entre outros fatores, de uma relação civil-militar ruim e confrontacional. Ao romper relações diplomáticas com o Eixo, o país concordou com a assistência militar dos EUA. Isso permitiu uma modernização tão necessária das Forças Armadas em seus aspectos técnicos e doutrinários. Em suma, a guerra perfilou algumas questões importantes na defesa que permanecem em vigor até hoje. Estes incluem as vantagens de uma relação civil militar correta, típica de um sistema democrático, boa coordenação entre sua política externa e sua política de defesa, e especialmente o valor geoestratégico do Chile, a validade do qual é aumentada nos cenários internacionais atuais*

**Palavras-chave:** Segunda Guerra Mundial; história; estratégia; investimento em defesa.

### Ideas preliminares

Este 2020 se han cumplido 75 años del término de la Segunda Guerra Mundial. En mayo, solemnes aunque sobrias y discretas ceremonias-atenuadas por la pandemia global- conmemoraron el fin de la guerra en Europa y, en septiembre, eventos de similar envergadura hicieron lo propio para recordar el término del conflicto en el Teatro del Pacífico. Solo en Rusia la evocación, diferida para el 24 de junio, fue masiva y, diríase, altisonante. La ocasión ameritó dichos ritos. La Segunda Guerra Mundial fue el conflicto más destructivo en la historia de la Humanidad, el que mayor costo tuvo en vidas humanas, el que causó la más grande destrucción. En seis años de guerra perdieron la vida entre 70 y 85 millones de personas, una mayoría de los cuales eran civiles. Pero las bajas militares fueron igualmente muy graves. Entre 21 y 25 millones de combatientes de todos los países beligerantes no regresaron de los frentes de batalla. La destrucción material fue incalculable y masiva. Así, pese a la pandemia que atemperó las ceremonias recordatorias, había motivos para conmemorar.

La Segunda Guerra Mundial se combatió en todos los continentes, con excepción de la Antártica, y en todos los océanos del mundo. Involucró directamente a más de 50 países –aunque unos pocos fueron participantes tardíos e incluso nominales. Alteró completamente las estructuras de poder entonces vigentes en el Sistema Internacional y generó los esquemas que, con algunas modificaciones, no siempre profundas, se mantienen vigentes hasta hoy. Durante la guerra, de hecho en el mismo año de su término, 1945, se utilizaron por primera y única vez armas nucleares cuya contención sigue siendo uno de los temas más importantes de la agenda de seguridad internacional contemporánea.

En síntesis, la Segunda Guerra Mundial fue uno de los puntos de inflexión en la historia política del mundo y sus efectos siguen vigentes en muchos aspectos políticos, militares y jurídicos. Entre 1939 y 1945 el conflicto armado, en cuanto fenómeno social,

adquirió una plena y total universalidad y un carácter igualmente omnicompreensivo.

Según es bien sabido, Chile fue uno de los países que no participaron en la guerra. Iniciado el conflicto, Santiago optó por la neutralidad. El país siguió entonces la misma política que había adoptado al comienzo de la Gran Guerra en 1914. Solo en abril de 1945 se sumó directamente a los Aliados –de manera muy tardía por cierto- y declaró la guerra al Imperio Japonés aunque sus fuerzas no tomaron parte en ninguna acción de militar efectiva. Desde este punto de vista, Chile fue de los participantes postreros y nominales en el conflicto.

Una mirada superficial sugeriría que, considerado su posición geográfica y su persistente neutralidad, casi rayana en la obstinación, Chile no fue afectado seriamente por la guerra. Pero una perspectiva más incisiva y sagaz muestra una realidad distinta. Por lo pronto, y en una óptica geoestratégica global, la guerra evidenció que el país no era estratégicamente irrelevante y que, por el contrario, su posición lo hacía valioso en los juegos de poder mundial, lo que se mantiene tan vigente hoy día como en 1940 o 1945. De igual modo, la solidez de su sistema democrático era un activo importante en un conflicto que, no obstante la participación de la Unión Soviética en el Bando Aliado, fue en buena medida una guerra contra la tiranía y la opresión representada por el nazi-facismo. Por otro lado, Santiago de un modo diríase intuitivo, finalmente gravitó hacia el Bando Aliado y se acercó efectivamente a Estados Unidos. De ese modo se integró a los esquemas de poder que se estructuraron al término del conflicto y luego fue un integrante leal aunque en modo alguno entusiasta de Occidente, al que pertenecía (y pertenece) por valores, cultura y tradición democrática.

No menos importantes fueron para Chile los efectos de la guerra en el plano militar. Al alinearse progresivamente con los Aliados, las influencias doctrinales alemanas en sus Fuerzas Armadas, especialmente en el Ejército, se extinguieron casi por completo, excepto en ciertos aspectos formales y más bien simbólicos. De igual modo, la cercanía con Estados Unidos permitió a los militares chilenos dar los primeros pasos para una muy necesaria y postergada modernización tecnológica. Lo mismo es válido respecto del financiamiento militar: la promulgación de la Ley Nº 7.144 en febrero de 1942 creó un sistema de adquisiciones cuyos ecos finales aún no se han extinguido por completo. La guerra tuvo también efecto regresivos sobre las relaciones político-militares: entre 1943 y 1945 se volvió a nombrar militares como Ministros de Defensa, práctica ya por entonces virtualmente extinguida en el sistema político chileno.

Mucho de esto mantiene mérito y vigencia en la actualidad. Desde luego, el valor geoestratégico del país en los esquemas globales de poder se mantiene inalterado –y también su vulnerabilidad a los cambios y avatares en dichos esquemas. Santiago no puede encontrar hoy solaz ni seguridad –como no los tuvo en 1939- en una presunta irrelevancia estratégica y distancia de los grandes escenarios de confrontación mundial. Tampoco puede alegar efectos potencialmente nocivos solo en el plano comercial y financiero frente a los avatares de la seguridad internacional global. Ni mucho menos tales argumentos pueden ser esgrimidos para justificar un debilitamiento de las capacidades estratégicas de sus Fuerzas Armadas. Algo similar ocurre respecto del financiamiento de la defensa en cuanto el Sistema de Ley del Cobre creado por la Ley Nº 13.196 de 1958, sucesora directa de la Ley Nº 7.144, constituye el estándar con el cual se ha de medir el éxito o fracaso del mecanismo establecido en la Ley Nº 21.174 de septiembre de 2019.

Todo lo expresado apunta a la finalidad de este artículo. Se analiza aquí la forma

cómo la Segunda Guerra Mundial afectó a Chile en los ámbitos políticos, diplomáticos y estratégicos desde los comienzos del conflicto hasta su término en 1945. De igual modo, se ponderan los diversos elementos que, originados al tiempo del conflicto, mantienen relevancia en la posición internacional del país y se proyectan en su horizonte estratégico que de suyo es dinámico, potencialmente complejo y expuesto a giros sorpresivos.

## I PARTE

### El advenimiento de la guerra: El entorno Internacional

La Segunda Guerra Mundial comenzó, técnicamente, a las 11 AM (hora de Londres) del 3 de septiembre de 1939. Dos días antes, a las 4:45 del 1 de septiembre, fuerzas alemanas habían iniciado acciones militares contra Polonia por aire, mar y tierra. Gran Bretaña y Francia, haciendo honor a su compromiso de garantizar su integridad territorial, presentaron sendos *ultimátums* al gobierno alemán, exigiendo el fin de la agresión y el retiro de sus tropas del territorio polaco. El plazo dado por el gobierno británico expiró a las 11 de la mañana del día 3. Al no haber cesado la embestida alemana, a partir de ese momento comenzó el estado de guerra entre ambos países. A las 5 de la tarde venció el plazo exigido por Francia. No habiendo respuesta de Berlín, París se sumó a Londres con una declaración de guerra. Se trabó entonces la contienda que duraría casi exactamente 6 años, hasta el 2 de septiembre de 1945<sup>1</sup>.

Las causas de la Segunda Guerra Mundial y el proceso que llevó a la invasión alemana de Polonia han sido exhaustiva y ampliamente estudiados<sup>2</sup>. Cualquiera sea la perspectiva que se asuma sobre el conflicto resulta claro que su inicio no fue sorpresivo. Antes bien, desde comienzos del decenio de los 30 el Sistema Internacional experimentaba un proceso de desregulación, incertidumbre y violencia progresiva. Esto se manifestó principalmente en Europa, Asia Oriental y África, mas tuvo repercusiones en todas las demás regiones del mundo, incluyendo el Hemisferio Occidental.

Los esfuerzos por proscribir la guerra después de 1918, inicialmente dinámicos y cuyo ícono fue el *Pacto Kellogg-Briand* de agosto de 1928<sup>3</sup>, en definitiva resultaron infructuosos. De igual modo, hacia mediados del decenio de 1930, el sistema de seguridad colectivo creado a partir de la *Sociedad de las Naciones* mostraba ya sus debilidades y caía progresivamente en la impotencia.

---

1 El Japón se rindió el 15 de agosto de 1945, pero la ceremonia oficial tuvo lugar en la Bahía de Tokio el 2 de septiembre a bordo del acorazado *USS Missouri*.

2 Entre numerosos estudios acerca del tema se recomienda: KAGAN, Donald (1995). *ON THE ORIGINS OF WAR and the preservation of peace*, Anchor Books, New York. Chapter 4, The Second World War 1939-1945. 281-436.

3 El *Pacto Kellogg-Briand* así conocido por sus impulsores: *Frank Kellogg*, Secretario de Estado de Estados Unidos y *Artistide Briand*, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, fue suscrito por ambos países el 27 de agosto de 1928 en París. Luego fue firmado por 15 países más y posteriormente recibió la adhesión de otros 57, es decir la mayoría de los países independientes de la época. El tratado proscribía el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y eliminaba la guerra como instrumento de política nacional. Sin embargo, y de una manera diríase inevitable, reconoció numerosas excepciones que la autorizaban y, al mismo tiempo, no contempló mecanismos sancionatorios para reprimir violaciones a sus términos. El tratado, en cuanto instrumento para proscribir efectivamente la guerra, fue un fracaso. Pero aun así es considerado uno de los esfuerzos más estructurados para asegurar la paz. Tanto *Kellogg* como *Briand* recibieron el Premio Nobel de la Paz.

El factor más determinante en esta dinámica fue la existencia de países reivindicacionistas que por distintas razones deseaban subvertir el orden internacional y modificar a su favor la ecuación de poder entonces vigente. Entre estos el más importante fue Alemania, desde 1933 bajo el régimen nacionalsocialista. A partir 1935 Hitler comenzó una sistemática erosión de la estructura de seguridad establecida con el Tratado de Versalles: en marzo de ese año reintrodujo el sistema de conscripción obligatoria, en abierto desafío a sus términos; en marzo de 1936 sinceró la existencia de la *Luftwaffe* que se había formado clandestinamente a partir de 1934 y ese mismo año convenció a Gran Bretaña –aún bajo los efectos del *apaciguamiento*<sup>4</sup> – de firmar un tratado naval que le permitió a Alemania volver a contar con un arma submarina, una de las prohibiciones más drásticas impuestas por el Tratado de Versalles. Paralelamente, Hitler comenzó a poner en práctica sus designios geopolíticos que había madurado y vertido en su obra *Mein Kampf* escrita entre 1925 y 1926: en marzo de 1936, durante la *Crisis de la Renania*, reocupó militarmente la margen occidental del Rin. En marzo de 1938 le siguió el *Anschluss*, la anexión de Austria, y en septiembre la *Crisis de los Sudetes* y finalmente el desmembramiento de Checoslovaquia a comienzos de 1939.

Pero Alemania no estaba sola en esta asonada contra el orden internacional. Desde luego, en sus etapas finales, en 1939, contó con el apoyo y la complicidad de la Unión Soviética cuyo epítome fue la suscripción del Tratado Germano-Soviético de agosto de ese año<sup>5</sup>. A su turno, Italia, bajo un régimen fascista desde 1922, siguió los pasos de Alemania al intentar crear un imperio mediterráneo a partir de 1936 y ya antes, el Japón, con gobiernos dominados por las facciones militaristas comenzó una guerra de agresión contra China en 1931, renovada con especial intensidad en 1937. A este escenario de violencia se sumó la Guerra Civil Española. Cuando comenzó en 1936, sus causas fueron propias de su política doméstica pero el conflicto se internalizó rápido: el Bando Nacional solicitó y obtuvo ayuda de Alemania e Italia mientras que los Republicanos aseguraron una pronta asistencia militar de la Unión Soviética y política de la izquierda internacional.

La Segunda Guerra Mundial fue, así, el resultado diríase natural de una progresiva subversión del orden político internacional, en muchos casos por medio de la agresión y la guerra. No en vano, Beevor estima que la Segunda Guerra Mundial fue en realidad una “acumulación de guerras”<sup>6</sup>.

---

4 El *Apaciguamiento* fue una actitud política adoptada principalmente en Francia y en Gran Bretaña ante las potencias nazi-fascista de Alemania e Italia en los años 30. Su finalidad era evitar la guerra y su método fue ceder a las presiones y demandas de Hitler y Mussolini. Esta política tuvo su momento culminante en el *Acuerdo de Munich* de septiembre de 1938 bajo cuyos términos, sin consultarle al Gobierno de Checoslovaquia, se permitió a Berlín ocupar toda su región occidental, habitada principalmente por los *Sudetes*, alemanes étnicos pero ciudadanos checos. Después de Munich, la actitud británica hacia el reivindicacionismo alemán cambió. También Francia endureció un tanto su diplomacia pero el apaciguamiento siguió vigente en sectores influyentes de su gobierno hasta incluso después de la invasión alemana a Polonia. En relación a los efectos del apaciguamiento en Francia, se sugiere HORNE, Alistair (2007). *TO LOSE A BATTLE France 1940*, Penguin Books, Part One.

5 El Tratado Germano-Soviético de 23 de agosto de 1939 –conocido en el mundo de las relaciones internacionales como el Pacto Ribbentrop-Molotov por sus gestores *Joachim Von Ribbentrop*, Ministro de Relaciones Exteriores del Reich y *Viacheslav Mólotov*, Comisario del Pueblo para Asuntos Exteriores de la Unión Soviética- fue una alianza estratégica temporal entre ambos países, que incluyó el reparto de Polonia. Ni Stalin ni Hitler –adversarios ideológicos irreconciliables- lo suscribieron de buena fe pero durante sus 22 meses de vigencia –hasta el 22 de junio de 1941, inicio de la *Operación Barbarroja* la invasión alemana de la Unión Soviética, sirvió bien a los intereses de Berlín y Moscú.

6 BEEVOR, Anthony (2012). *THE SECOND WORLD WAR* Little, Brown and Company Hachette Book Group,

En esta dinámica el inicio de las hostilidades en septiembre de 1939 no fue una sorpresa, excepto en aspectos tácticos y tecnológicos. Tampoco lo fue en Chile. La clase política, la opinión pública informada y especialmente la diplomacia y el estamento militar, cada uno por su cuenta eso sí, seguían con atención los acontecimientos en Europa y Asia y ponderaba sus posibles consecuencias para el país. Sin embargo, el hecho que la guerra no fuese una sorpresa para sus élites no quiere decir que el país estuviese preparado para asumir sus efectos. Antes bien, debido a un cúmulo de circunstancias, Chile se encontraba especialmente mal dispuesto para hacer frente a la crisis mundial que se acercaba.

## **Chile en 1939: su condición política, diplomática y militar**

### ***La política y la diplomática***

En septiembre de 1939 gobernaba Chile Pedro Aguirre Cerda, político radical de amplia experiencia y gran trayectoria. Había sido elegido en noviembre de 1938 en reñida disputa con Gustavo Ross Santa María, representante de Liberales y Conservadores<sup>7</sup>. Su coalición política, el *Frente Popular*, estaba integrada por los partidos Comunista, Radical, Socialista y algunos movimientos menores, así como por grupos sindicales y la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. El Frente Popular chileno seguía las líneas de los Frentes Populares de Francia y España que en ambos países habían triunfado en elecciones generales en 1936, aunque con dispar suerte en su sino político posterior. El carácter internacional de la idea de un “frente popular” no es una cuestión menor en cuanto surge en la atmósfera altamente ideologizada y confrontacional de los años 30 en Europa y fue planteada por primera vez en 1935 en la *Internacional Comunista*, como una respuesta política a los movimientos fascistas entonces en auge.

El programa de gobierno de Aguirre Cerda contemplaba un vasto plan de reforma social. Sin embargo, a poco de asumir debió hacer frente a los efectos del gran terremoto que el 24 de enero de 1939 asoló el centro sur del país, con epicentro en Chillán y que causó masiva pérdida de vidas y grandes daños materiales. En los hechos, la reconstrucción funcionó como un acicate para su programa de recuperación económica y de estímulo a la incipiente industrialización del país. Una de esas medidas fue precisamente la creación de la Corporación de Fomento en abril de 1939.

En lo político, los primeros meses de gobierno de Aguirre Cerda tampoco fueron fáciles. A las complejidades propias de organizar un gobierno de coalición se agregó el cambio de signo político de la Administración, con sus naturales desbalances y disrupciones. Además, debió enfrentar un intento de golpe de Estado el 25 de agosto de 1939, el episodio conocido en la historia política chilena como *el Ariostazo* por su cabecilla, el general Ariosto Herrera, aunque posiblemente estaba instigado por el general Ibáñez. El conato fracasó, pero perfiló las tensiones propias del ascenso del Frente Popular.

En el ámbito diplomático, la novel Administración heredó algunos temas mayores de su antecesora. La gestión de política exterior de la Administración Alessandri había sido especialmente buena, asumiendo en forma sagaz temas difíciles como el manejo de la deuda externa, o espinudos, como la Guerra del Chaco y el Conflicto del Leticia. Estos últimos, si bien no involucraban directamente a Chile, demandaron un trabajo sutil y altamente profesional de la Cancillería. El más complejo y sensible fue, con todo,

---

New York. Introduction.

7 Aguirre Cerda obtuvo 222.720 votos (50, 45%) frente a los 218.609 de su rival (49,52%).

el de los refugiados en la Embajada de Chile en Madrid, primero los Nacionalistas que en número de aproximadamente 3.000 coparon la legación durante la Guerra Civil y sus edificios anexos y, luego del triunfo de Franco, el de los republicanos que buscaron asilo en sus terrenos. Eso fue resuelto con prudencia y sapiencia por la Cancillería no obstante la compleja relación entre el nuevo régimen en España y el Gobierno del Frente Popular.

En sus tres años, incluyendo la vicepresidencia de Jerónimo Méndez, la Administración Aguirre Cerda tuvo cuatro Ministros de Relaciones Exteriores. Debido a la rotación ministerial, la responsabilidad de los asuntos de política exterior recayó básicamente en la diplomacia profesional de la Cancillería. Su aporte fue fundamental por cuanto Chile mantenía nexos diplomáticos y comerciales muy activos con todos los países beligerantes que, en algunos casos, como Alemania e Italia, se extendían al ámbito militar, todo lo cual requirió un manejo hábil, discreto y agudo<sup>8</sup>.

En el campo de la seguridad internacional, entre 1935 y 1938 Chile había integrado por segunda vez el Consejo de la Sociedad de las Naciones -antes fue miembro entre 1927 y 1929- pero su delegación había puesto énfasis en los aspectos jurídicos del funcionamiento de la Sociedad, evitando entrar en consideraciones de orden estratégico<sup>9</sup>. Esta actitud, por cierto, estaba en línea con las tradiciones y actitudes del Ministerio de Relaciones Exteriores y constituía una extrapolación de la falta de sintonía y complementación entre la política exterior del país y la ejecución de la función de defensa.

Por otra parte, la Cancillería había seguido con atención –y también con aprensión- el proceso de deterioro de la seguridad internacional en Europa y en Asia. Una revisión así sea superficial de los acápites de Relaciones Exteriores de los mensajes presidenciales de los años 1936, 1937, 1938 y 1939 evidencian la preocupación creciente de la Administración Alessandri por la situación mundial la que se transfirió a su sucesor. Cabe destacar, con todo, que los temores de la diplomacia chilena por la situación internacional de ninguna manera generaron una mayor cercanía o alineamiento con la función de defensa. Antes bien, paradójicamente, todo este tiempo coincidió con uno de los periodos de mayor divorcio entre ambas funciones, una cuestión endémica en el posicionamiento internacional del país en el siglo XX y que se ha proyectado hacia el tiempo presente<sup>10</sup>. En este mismo sentido y en forma paralela, hacia finales del decenio, Chile se desilusionó –si así cabe expresarse- de la Sociedad de las Naciones, anunciando su retiro en mayo de 1938. Aunque la noticia causó sorpresa, especialmente por el prestigio de la política exterior chilena, no fue un caso aislado en cuanto coincidió, *grosso modo*, con el retiro de

---

8 Una manifestación de las buenas relaciones de Chile con el Eje, especialmente con Alemania, fue la donación que este último país hizo de la fragata de vela *Priwall* en mayo de 1941. Aunque el buque había quedado internado en Valparaíso en septiembre de 1939, imposibilitado de regresar a Alemania por el inicio de la guerra, su donación fue igualmente una manifestación de amistad y aprecio hacia Chile. Su entrega fue coincidente con una oferta de parte de Berlín de venta de material militar capturado en los países ocupados por Alemania. La *Priwall* fue bautizada como *Lautaro* por la Armada de Chile y fue empleada como buque escuela y transporte de minerales hacia Estados Unidos. Se hundió el 8 de marzo de 1945 durante una de estas singladuras, luego de un incendio que resultó imposible de controlar.

9 El Consejo era el órgano ejecutivo de la Sociedad de las Naciones. Estaba compuesto por cuatro miembros permanentes y por cuatro, seis, nueve o diez (según el periodo) de integrantes no permanentes.

10 En relación a esta materia, se sugiere NAVARRO Meza, Miguel (2009). *Política Exterior y Política de Defensa; una cercanía esquiva*, Revista Política y Estrategia N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; 54-116.

varios países de la región<sup>11</sup>.

Hacia 1939, el país participaba –de un modo algo reticente, es verdad- del incipiente sistema de seguridad hemisférico, cuyos cimientos habían sido fundados en la *Conferencia de Consolidación de la Paz* que, aunque convocada por el Gobierno de Estados Unidos, tuvo lugar en Buenos Aires en 1936, y que se había desarrollado más durante la *VIII Conferencia Panamericana de Lima*, de diciembre de 1938. El sistema era aún débil. En buena medida por la oposición de Argentina, Estados Unidos no había tenido pleno éxito en establecer un mecanismo que asegurase una efectiva alianza hemisférica frente a un potencial conflicto en Europa, entonces la principal preocupación de Washington. Con todo, la *Conferencia de Lima*, al menos, generó un esquema de solidaridad americana que si bien es cierto no constituía todavía una alianza formal, al menos contenía un sustento doctrinal de colaboración y un mecanismo de consultas entre todos los países del Hemisferio Occidental ante riesgos extra continentales que pudieran amenazarlos.

En este tema, la diplomacia chilena tuvo una actitud ambigua y contradictoria. En cierto modo y bajo distintos argumentos, apoyó la posición argentina cuya política exterior estaba más orientada a Europa y tenía mayor capacidad de maniobra internacional. Esto contribuyó a ralentizar la implementación de un esquema de seguridad hemisférico funcional frente a los riesgos de seguridad global, es decir debilitaba lo mismo que preocupaba a la Cancillería chilena. Esta actitud diplomática contradecía sus temores y, objetivamente, era contraria a los intereses del país. Chile no tenía las mismas razones que Argentina para asumir esa posición, pero hizo primar la idea de neutralidad ya acuñada durante la Gran Guerra. Además, y esto fue particularmente grave y potencialmente peligroso, mientras Argentina, que ya era la primera potencia militar de Sudamérica, tenía poderío suficiente para apoyar su política exterior, Chile prácticamente carecía de poder bélico para apuntalar la suya en caso de haber sido necesario.

### **La situación militar**

En 1939 la condición militar de Chile era precaria y débil. Cuatro factores explican esto, a saber: Un deterioro progresivo de los consensos que habían imperado en la clase política a propósito de la Función de Defensa (aunque este concepto no se había sistematizado aún) y de las Fuerzas Armadas desde mediados del siglo XIX, reemplazado, en forma igualmente gradual, por desinterés, distancia y aun hostilidad política hacia los uniformados. Esta actitud se potenció a fines de los años 20 y durante el decenio de 1930, especialmente en las etapas iniciales de la Administración Alessandri. Un segundo factor fue una pérdida de prestigio interno –ya que no internacional- de las Fuerzas Armadas, derivado de sus intervenciones en política y los efectos de la Sublevación de la Escuadra en 1931<sup>12</sup>. A lo anterior, y como tercer elemento, se agregó la estabilización de la situación estratégica del país en 1929, resultante de la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica, pendiente desde el término de la Guerra del Pacífico en 1884 y que antaño había generado periodos de especial tensión con Lima<sup>13</sup>. En íntima relación con todo lo

---

11 Paraguay, 1935; Guatemala, Nicaragua y Honduras, todos en 1936; El Salvador, 1937; Venezuela, 1938, Perú, 1939. Costa Rica y Brasil se habían retirado antes, en 1925 y 1926 respectivamente.

12 En relación a la sublevación de la marinería de la Escuadra, se sugiere TROMBEN Corvalán, Carlos (2019). *La Armada de Chile, una historia de dos siglos*, RIL Editores, Tomo II. 20 El Motín Naval de 1931. 257-294.

13 Así, por ejemplo, en 1911 y 1912 hubo momentos de gran tensión en los que Chile recurrió a la persuasión militar, realizando masivas –y muy publicitadas- maniobras en la región del Río Zama y desplazamientos navales en las aguas adyacentes. Para detalles del trasfondo diplomático de la situación, ver BARROS

anterior, y como un cuarto factor, se tiene un largo periodo de subinversión en defensa, parte de la llamada “*reacción civilista*” cuyos detalles se analizan más adelante y que se extendería entre 1932 y 1937. Potenciando aún más el raquitismo financiero, la segunda Administración Alessandri se caracterizó por una gran austeridad fiscal, lo que redujo todavía más el gasto en defensa.

Como consecuencia de todo lo anterior, desde mediados del decenio de 1930 la ecuación estratégica regional se alteró en perjuicio de Chile. En el mismo periodo Argentina y el Perú efectuaron importantes inversiones en defensa y mejoraron sustancialmente sus capacidades militares, especialmente en tecnología, mas también en el orden numérico<sup>14</sup>. En aquel tiempo Argentina se convirtió en la primera potencia regional y utilizó sus nuevos medios militares de inmediato, afianzando su posición internacional<sup>15</sup>. El Perú, a su turno, hizo patente sus nuevas capacidades militares durante la Guerra con Ecuador de 1941, empleando tanques, aviación de combate, paracaidistas y otras armas modernas, algunas por primera vez en Sudamérica.

Los efectos del desbalance estratégico fueron profundos y potencialmente muy graves para Chile. Santiago debió renunciar a la política de “*equilibrio de poder*” a la que había adherido cuidadosamente desde mediados del siglo XIX<sup>16</sup>. Se inauguró entonces un periodo prolongado de relativa debilidad militar del país cuyos efectos se percibieron fuertemente en las varias crisis internacionales de los 50, 60 y 70, cuando Chile las debió afrontar con poco porte militar y limitada capacidad de maniobra diplomática. Esta condición solo se revirtió completamente el decenio pasado, con la implementación de los programas de desarrollo militar correspondientes a las Administraciones Lagos y Bachelet

---

Van Buren, Mario (1970). *HISTORIA DIPLOMÁTICA DE CHILE 1541-1938*. Segunda edición actualizada a 1958, Editorial Universitaria, Santiago. Capítulo XVIII. Cabe consignar, con todo, que la cifra de tropas que proporciona Barros Van Buren para estas maniobras (35.000) parece muy exagerada.

- 14 El plan de modernización militar argentino fue más destacado en los ámbitos naval y aeronáutico, aunque también favoreció al Ejército, especialmente en materia de blindados, mecanización y telecomunicaciones. La Armada Argentina desarrolló el concepto  $1 = 1 + 1$ , es decir un Poder Naval equivalente a las fuerzas combinadas de Brasil y Chile. En esta lógica, pudo modernizar sus dos acorazados (*Moreno* y *Rivadavia*) e incorporar dos cruceros pesados (clase *Almirante Brown*) y uno ligero de origen británico (*La Argentina*) más un grupo de destructores, minadores y barreminas de diversa procedencia. Además, en aquel tiempo la Armada Argentina desarrolló una doctrina de apoyo aeronaval costa afuera a su Flota de Mar, que por entonces solo tenía la Armada Imperial Japonesa. Para tal efecto, adquirió en Estados Unidos 13 aviones de bombardeo horizontal *Martin B-10* apoyados por 12 aviones de caza *Curtiss 68*. En el ámbito aeronáutico, el *Comando de las Fuerzas Aéreas del Ejército* (antecesor de la actual Fuerza Aérea Argentina) incorporó 50 aviones de caza *Curtiss 75 Hawk* de procedencia norteamericana, pero construidos bajo licencia en el país, 30 aviones de ataque y reconocimiento *Northop 8A-2* del mismo origen y 27 bombarderos *Martin B-10* similares a los incorporados por la Armada. Para el Ejército Argentino, el efecto más benéfico del proceso de modernización militar fue la incorporación de medios blindados, bajo la forma de 12 vehículos *Vickers- Carden Lloyd Mk 1, mod. 1934*, que complementaron una partida de *autoametralladoras Crossley* adquiridos algunos años antes.
- 15 Tan pronto comenzó la Guerra Civil Española en julio de 1936, Argentina despachó fuerzas navales al conflicto, integradas por el crucero pesado *ARA “Veinticinco de Mayo”* y el destructor *ARA “Tucumán”* y las mantuvo en estación hasta mediados de 1937, en una suerte de “diplomacia de cañoneros” al revés. Esta fue, además, la primera de solo tres oportunidades en que un país sudamericano ha intervenido militarmente en acontecimientos políticos o de seguridad europeos.
- 16 En relación al desarrollo e implementación de la política de *equilibrio de poder* se sugiere: BURR, Robert. N (1967). *BY REASON OR FORCE Chile and the Balance of Power in South America 1830-1905* Berkeley, California Press.

(primer mandato).

La reacción de Chile comenzó hacia fines del decenio de los 30, pero fue tardía y vacilante, caracterizada por proyectos parciales, aislados y descoordinados. La primera iniciativa favoreció a la Fuerza Aérea –entonces aún denominada la Fuerza Aérea Nacional, FAN- y se implementó por la Ley N° 6.011, de enero de 1937, que autorizó la inversión de 100 millones de pesos para la adquisición de material aeronáutico, resultado de una gestión personal del Comandante en Jefe de la época, el General del Aire Diego Aracena, ante el Presidente Alessandri. Razones políticas y financieras llevaron al Ministerio de Defensa a optar exclusivamente por material alemán e italiano no obstante la existencia de, al menos, una oferta de una empresa estadounidense<sup>17</sup>.

Las adquisiciones efectuadas bajo los términos de la Ley N° 6.011 incluyeron los siguientes aviones:

En Alemania:

- 15 *Focke-Wulff FW 44* de instrucción primaria
- 9 *Arado AR-95* de exploración aeromarítima costera
  
- 12 *Junkers JU-86 K* de bombardeo horizontal.

En Italia:

- 9 *Nardi FN-305* de instrucción avanzada
- 20 *Breda BA-65* de ataque.

Las nuevas aeronaves, 65 en total, comenzaron a llegar al país a fines de ese mismo año<sup>18</sup>.

Con todo, los efectos de este programa fueron limitados y relativamente efímeros. En lo que constituye uno de los ejemplos más claros de descoordinación entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería, pese a la preocupación de esta última por el deterioro de la situación de seguridad en Europa y la creciente posibilidad de guerra, las autoridades del Ministerio de Defensa insistieron en comprar los aviones en Alemania y en Italia, países ya unidos ideológicamente y que por su posición geográfica quedarían aislados de las rutas marítimas en caso de conflicto, tal como había ocurrido con Alemania en 1914 y de lo que Chile guardaba un amargo recuerdo. La propia Fuerza Aérea advirtió tal riesgo<sup>19</sup>

---

17 Se trató de una propuesta de la empresa norteamericana *Curtiss-Wright* que ofreció una partida de aviones de caza modelo *Hawk 75*, una versión simplificada del *P-36* que entonces entraba en servicio con el *Army Air Corp*, antecesor de la actual Fuerza Aérea de Estados Unidos. La versión ofrecida a Chile fue adquirida por Argentina (ver nota 14) y por la aviación militar de Reino de Siam. *Curtiss-Wright* tenía una cierta tradición de colaboración con Chile ya que en 1930 instaló una planta de producción de aviones en Los Cerrillos que se mantuvo funcionando hasta 1932. Durante su corta existencia, la fábrica produjo pequeñas partidas de aviones *P-1 Hawk* de caza y *O-1E Falcon* de reconocimiento y observación para la Fuerza Aérea Nacional. Algunos de los cazas *P-1* fueron vendidos a Brasil durante la *Revolución Paulista*.

18 Fuente: *HISTORIA DE LA FUERZA AÉREA DE CHILE* (2001) Secretaría General de la Fuerza Aérea, Tomo II Capítulo Decimocuarta.

19 Con fecha 17 de mayo de 1937, el Comodoro del Aire Armando Castro López, Jefe del Estado Mayor de la FAN, remitió a la Comandancia en Jefe el oficio secreto N° 36 en el que analizó en profundidad

pero la decisión inicial del Ministerio de Defensa se mantuvo inalterada. En definitiva, cuando comenzaron las hostilidades en 1939 el abastecimiento de repuestos para los aviones alemanes se cortó rápidamente. Debido al tardío ingreso de Italia a la guerra (mayo de 1940) los aviones de tal procedencia tuvieron apoyo logístico por más tiempo, pero eventualmente este también se extinguió. Huelga decir que las fuerzas aéreas de Argentina y Perú, que habían optado por material estadounidense, precisamente por disponer de una línea logística directa y despejada, no tuvieron el problema que enfrentó la Fuerza Aérea de Chile.

Seguidamente, la Administración Alessandri intentó una fórmula novedosa de financiamiento de la Defensa y que, debido a su carácter de apropiación automática de fondos, por primera vez excluía al Congreso del proceso de asignación de los recursos. Cabe mencionar que hasta entonces cada adquisición de armamento requería una ley especial de autorización de uso de los recursos. Así, tras una iniciativa del Ejecutivo, en enero de 1938 el Parlamento aprobó la Ley N° 6.152 que autorizaba el arriendo de las tierras magallánicas de propiedad fiscal y asignaba el 90% de los recursos así recaudados a la Defensa; sin embargo, la ley fue de difícil ejecución y proporcionó recursos bastante exigüos. Con todo, estos fondos permitieron las primeras adquisiciones de armamentos en Estados Unidos, especialmente aeronaves<sup>20</sup>, realizadas antes de la entrada en vigencia para Chile de la *Ley de Préstamos y Arriendos* de Estados Unidos<sup>21</sup>.

La siguiente iniciativa del gobierno intentó favorecer a la Armada. Las leyes N°s 6.159 y 6.160, de 1938, conocidas genéricamente con “las leyes de los cruceros” y promulgadas en las postrimerías de la Administración Alessandri, estaban destinadas a financiar la adquisición de dos cruceros pesados para contrarrestar -en forma muy parcial y tardía- la superioridad naval argentina. Ambos cuerpos normativos utilizaron mecanismos similares de recaudación automática de fondos, excluyendo al Congreso. Sin embargo, para entonces la oportunidad ya había pasado y estas leyes no pudieron ejecutarse, en parte por la tardanza de la Marina en definir las características de los buques y, además, porque debido a la tensión internacional global entonces existente, no hubo países que estuvieran en condiciones o interesados en construirlos<sup>22</sup>.

---

la problemática internacional y estratégica y los riesgos políticos y logísticos implícitos en la adquisición de material de vuelo en Alemania e Italia. Con gran sutileza y perspicacia analizó la mayor cercanía diplomática de Italia con Argentina y las complejidades y azares logísticos que afectarían al abastecimiento de repuestos en caso de un conflicto en Europa. Por lo mismo recomendó, sin ambages, la compra de aviones en Estados Unidos, lo que ofrecía una línea logística directa y expedita y que, además, concordaba con las adquisiciones efectuadas en la misma época por Argentina y Perú, países que optaron por material norteamericano fundamentalmente por las facilidades de abastecimiento.

20 Los primeros aviones adquiridos bajo este esquema fueron 12 *North American NA 44*, de bombardeo ligero (en realidad versiones artilladas del T-6 de instrucción) y llegaron a Chile el primer semestre de 1941.

21 La *Ley de Préstamos y Arriendo* fue aprobada por el Congreso norteamericano en 1940 y tenía como finalidad inicial permitir a Gran Bretaña adquirir equipo militar en Estados Unidos sin tener que pagar por ello. Esto contribuyó un gran aporte de Washington a la causa aliada aun antes de su ingreso en la guerra. En diciembre de 1941 los beneficios de la ley se hicieron extensivos a todos los países que declarasen la guerra al Eje y a muchos que ofrecían su concurso político a los Aliados. En enero de 1942 los beneficios de la ley se ampliaron a los países sudamericanos siempre que, al menos, hubiesen roto relaciones diplomáticas con los países del Eje.

22 En 1938-39 solo estaban en condiciones de construir cruceros pesados las industrias navales de Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania, Italia, Francia, la Unión Soviética y posiblemente Suecia y

Por todo lo anterior, cuando comenzó la guerra en septiembre de 1939, las Fuerzas Armadas estaban, en general, muy mal preparadas, tanto para enfrentar un conflicto local y mucho menos para asumir los riesgos estratégicos y demandas tecnológicas de una crisis global.

En 1939 el Ejército tenía aproximadamente 20.000 hombres, un despliegue territorial y sus guarniciones cubrían de Arica a Magallanes. Sin embargo, estaba técnicamente atrasado, utilizaba básicamente el mismo armamento que en 1914 y arrastraba las falencias en artillería, armas automáticas y comunicaciones que ya se habían evidenciado durante la Movilización de 1920. Su atraso era muy evidente en material blindado, especialmente considerando los avances de Argentina y sobre todo el Perú en este tipo de armas<sup>23</sup>.

Sin embargo y considerando que Chile estaba alejado del teatro principal de las operaciones del conflicto –al comienzo y hasta junio de 1940, solo Europa y todos los mares del mundo- más importante para asumir los potenciales efectos de la guerra y proteger al país de sus avatares, resultaba la condición de la Armada y de la Fuerza Aérea.

En 1939, la Armada estaba en una condición especialmente débil. En parte por el desprestigio asociado a la Sublevación de la Escuadra de septiembre 1931, en parte debido a la austeridad fiscal y especialmente por una política naval errática y vacilante de la Administración Alessandri, no es aventurado decir que en 1939 el Poder Naval chileno estaba en su nivel más bajo. Fue especialmente lamentable que la Institución que más podía aportar a la defensa de los intereses del país en la guerra –dado que el Poder Aéreo no alcanzaba todavía la madurez y el carácter decisivo que hoy tiene- estuviese en condición tan desmedrada. La Lista Naval comprendía los siguientes buques:

- Un acorazado, el *Latorre*.
- tres antiguos cruceros protegidos: *Blanco Encalada*, *Chacabuco* y *O'Higgins*.
- seis destructores de la clase *Serrano*
- tres submarinos de la clase *O*.
- seis submarinos clase *H*.

---

Holanda. Todos estaban, en mayor o menor medida, involucrados en las tensiones internacionales del periodo y, naturalmente, sus astilleros estaban abocados solo a sus necesidades y las de sus aliados. De hecho, el crucero *ARA La Argentina* (ver nota 14) fue el último buque de su clase construido por astilleros británicos para un país que no era Dominio antes de la Segunda Guerra Mundial y su terminación se vio muy demorada por las prioridades del programa de rearme del Reino Unido. En relación a esta materia, se sugiere WHITLEY, M.J. (1995). *Cruisers of World War Two* Arms and Armour Press.

23 En 1937 el Ejército Argentino adquirió en Gran Bretaña 12 tanques *Vickers-Carden Lloyd* modelo 1934 Aunque eran vehículos de solo 4 toneladas y armados con una ametralladora ligera, fue un gran salto tecnológico en la región, especialmente frente a Chile. En 1938 el Perú, por su parte, compró en Checoslovaquia 24 tanques *LTP* (designación militar checa *LT vz 38*). Se trataba de un excelente vehículo de combate, de 8,5 toneladas, rápido y con buena protección, armado con un cañón de 37 mm. muy preciso, y dos ametralladoras. Cabe destacar que luego del desmembramiento de Checoslovaquia, el Ejército Alemán incorporó para su servicio la totalidad del parque de *LT vz* capturados, unos 400, bajo la designación *Panzerkampfwagen 38 (t)* y dispuso la continuidad de su producción por la empresa CKD bajo el nombre alemán BMM. El *Panzerkampfwagen 38 (t)* fue utilizado con éxito en las invasiones de Polonia y Francia en 1939 y 1940, y en las etapas iniciales del ataque a la Unión Soviética en 1941. El *LTP* dio al Ejército Peruano una clara ventaja tecnológica en la región y fue empleado con gran efecto en la guerra contra Ecuador en 1941.

Existía, además, un conjunto de unidades de apoyo, algunas bastante modernas pero carentes de genuino poder combativo<sup>24</sup>.

Era una fuerza abigarrada, pequeña y claramente desbalanceada, tanto por las capacidades y antigüedad individual de los buques, cuanto en su aporte a la defensa del país. Solo los seis destructores y, en alguna medida, los tres submarinos clase *O*, eran relativamente modernos y de algún valor táctico<sup>25</sup>. Además, el estado de alistamiento operacional de los buques era deficiente, producto del muy limitado gasto en mantenimiento y de la preferencia que se tenía por operar las naves con propulsión a carbón por el menor costo del combustible.

La debilidad naval era potencialmente muy peligrosa. Desde luego, en la ecuación regional la Marina de Chile era inferior a la Armada Argentina, ya por entonces la más poderosa de Sudamérica aunque superaba a la del Perú. En la lógica del conflicto mundial, sin embargo, resultaba del todo inadecuada para afianzar la posición del país en las zonas de su interés estratégico.

---

24 Fuente: MC MURTRI, Francis E. (ed) *JANE'S FIGHTING SHIPS 1939* Sampson Low, Marston, London. CHILE, pp 135 y siguientes. También CASTAGNETO, Piero y LASCANO, Diego M. (2011) *BUQUES DE GUERRA CHILENOS 1850-1950. Un Siglo en Imágenes*. Ril Editores, Santiago de Chile.

25 El acorazado *Latorre* había sido terminado en 1912 y daba ya claras muestras de obsolescencia. Aunque había sido modernizado en 1929-30, fue esa una época de rápido desarrollo de nuevas tecnologías y las mejoras en armamento y sistemas de puntería y control de fuego que recibió entonces no estaban a la altura de los requerimientos propios de la guerra moderna; sus deficiencias eran especialmente perceptibles en defensas antiaéreas. Sin embargo, seguía siendo la unidad naval más poderosa de Sudamérica y como tal producía aún un cierto efecto disuasivo, al menos en el escenario regional. Si el *Latorre* estaba anticuado, los tres cruceros eran reliquias en el sentido más literal del término en cuanto eran los últimos sobrevivientes de la llamada *Escuadra del 900*, es decir el conjunto de buques con los que el país enfrentó las crisis con Argentina a fines del siglo XIX. El *Blanco Encalada* había sido construido en 1893 y nunca fue modernizado; en consecuencia su valor militar en 1939 era nulo, aun en el escenario regional, y fue retirado del servicio en 1940. A su turno, el *Chacabuco* fue construido en 1898 y adquirido por Chile en 1901. Había sido refaccionado en el Apostadero de Talcahuano (antecesor de ASMAR) a fines de los 30 pero, en realidad, ninguna modernización podía convertir lo que era esencialmente un buque del siglo XIX en una unidad de combate eficaz de mediados del XX, por lo que su utilidad efectiva era entonces muy marginal. El *O'Higgins* por su parte, construido en 1897 había sido modernizado en 1928-29 pero seguía siendo básicamente una unidad del siglo XIX con un casi inexistente valor militar. Era especialmente débil en defensas antiaéreas. Por todo esto, en 1939 no era considerado una unidad de primera línea aunque aún formaba en la Lista Naval. Los seis destructores de la clase *Serrano*, por el contrario, eran relativamente modernos; sin embargo, se habían encargado bajo criterios operativos muy específicos (contrarrestar la amenaza de los submarinos peruanos) lo que limitó su armamento de superficie y los hizo inferiores a sus equivalentes argentinos. Desde su arribo al país en 1928-29 habían estado en constante operación y, en general, eran considerados excelentes buques. Sin embargo, en 1939, al igual que el resto de la *Escuadra*, estaban en malas condiciones de mantenimiento. Algo similar ocurría con los submarinos clase *O* lo cuales siendo también relativamente modernos, estaban así mismo en mal estado, lo que limitó mucho su utilidad. Los submarinos clase *H*, construidos en 1917, estaban totalmente superados.

En sentido absoluto, Chile posee una posición geoestratégica de alto valor, tanto el controlar el Cuadrante Sur Oriental del Pacífico cuanto, especialmente, los Pasos Marítimos Australes. Su cuantía geoestratégica –y las responsabilidades asociadas- ya habían quedado demostradas durante la Gran Guerra: entre octubre de 1914 y marzo de 1915 la soberanía chilena fue violada en más de 17 oportunidades por navíos de guerra alemanes y británicos -incluyendo una breva ocupación de la Isla de Pascua por fuerzas germanas- sin que Santiago hiciera mucho para impedirlo o para afianzar su presencia en aguas de su interés estratégico, pese a tener los medios técnicos para hacerlo<sup>26</sup>. De hecho, el episodio final de tales violaciones –el hundimiento del crucero alemán *Dresden* por navíos británicos- ocurrió el 14 de febrero de 1915 en la Bahía de Cumberland, en la Isla de Más a Tierra ( hoy Isla Robinson Crusoe), es decir *en* aguas territoriales chilenas.

Todo esto se hizo patente tan pronto comenzó el nuevo conflicto. La principal diferencia era que, mientras que en 1914 Chile tenía un Poder Naval relativamente adecuado para asegurar su neutralidad y proteger sus aguas jurisdiccionales –solo que careció de suficiente voluntad política para hacerlo- en 1939 tal poderío ya casi no existía y el riesgo potencial que ello generaba sobre la seguridad del país era significativo. El comercio internacional de Chile se desarrollaba casi íntegramente por mar y luego, en la medida que el país gravitaba hacia el Bando Aliado, sus aportes en materias primas adquirieron un creciente valor estratégico lo que hacía manifiesto lo inadecuado de los medios para protegerlo.

Con todo, en definitiva, durante la Segunda Guerra Mundial no hubo acciones navales de los beligerantes en las aguas de interés estratégico para Chile. Las más cercanas fueron las incursiones de los corsarios alemanes *Komet* y *Thor* frente a la costa occidental de Sudamérica y en el Cabo de Hornos<sup>27</sup>. Pero los efectos de la debilidad del Poder Naval chileno eran, por supuesto, independientes de la mayor o menor inminencia de las amenazas y riesgos que representaba la guerra y subsistieron durante todo el curso del conflicto.

En 1939 la Fuerza Aérea estaba comparativamente en mejores condiciones en cuanto la totalidad de los aviones adquiridos con cargo a los fondos aportados por la Ley 6.011 habían alcanzado a llegar al país. Con todo, su mayor capacidad se vio comprometida por una parte por las malas prestaciones técnicas de algunos de los tipos de aviones adquiridos (especialmente el caso de los *Breda 65* de ataque) y la mencionada falta de repuestos que comenzó a afectar al material de origen alemán y, a poco andar, al de procedencia italiana.

En este mismo sentido, el inicio de las hostilidades y la necesidad de proteger el espacio aéreo soberano de Chile frente a eventuales incursiones beligerantes, perfiló una especial deficiencia en el equipamiento de la Fuerza Aérea: la completa carencia de aviación de caza. Aunque originalmente el programa de 1937 incluía 20 aviones de combate, en definitiva la FAN no adquirió ninguno, sin que resulten del todo claras las razones de esta omisión<sup>28</sup>. Esta debilidad era tanto mayor cuanto que los últimos aviones

---

26 En relación a este tema, ver NAVARRO Meza, Miguel (2014). *Chile y el inicio de la Gran Guerra. Algunas consideraciones políticas y estratégicas*, en <<Escenarios Actuales>> Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile, año 19, N° 2.

27 En relación a los corsarios alemanes se sugiere: WILLIAMSON, Gordon (2009.) *Kriegsmarine Auxiliary Cruisers*, Osprey Publishing, UK.

28 Según la versión más aceptada, la Fuerza Aérea no pudo obtener aviones de caza ni en Alemania ni en

genuinamente de caza de la FAN, los *Vickers Wibault*, habían sido retirados del servicio en 1934-36, época para la cual ya estaban totalmente superados tecnológicamente. La carencia de aviación de combate resultaba más sensible e inexplicable, además, en la medida que las aviaciones militares de Argentina como del Perú dieron especial relieve a los aviones de caza en sus programas de rearme de fines de los años 30<sup>29</sup>.

## II PARTE

### Chile frente a la guerra

#### **La respuesta diplomática**

Iniciada la guerra Chile optó por la neutralidad. El 8 de septiembre, por medio del Decreto Supremo N° 1547 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se adoptó oficialmente el estado de neutralidad, lo que fue comunicado a todas las representaciones diplomáticas en Santiago. En el decreto se hizo alusión a las *Convenciones V y XII de La Haya sobre Derechos y Deberes de los Neutrales*, referidas a la guerra terrestre y la guerra marítima respectivamente. Fue una decisión sensata, basada en la misma lógica adoptada al comienzo de la Gran Guerra. Para un país militarmente débil y que no integraba un sistema de alianzas desarrollado, la neutralidad era una opción prudente, quizás la única disponible; además, existía el antecedente de lo ocurrido en la Primera Guerra Mundial. Entonces, el haberse mantenido al margen del conflicto, pese a las presiones de Washington luego del ingreso de Estados Unidos al conflicto por la *Entente* en 1917, resultó en definitiva favorable a los intereses de Chile.

Pero, a diferencia de lo que había ocurrido en 1914 -cuando la neutralidad había sido aceptada y consensuada en todos los estamentos de la sociedad- en 1939 el asunto resultó más confrontacional y polémico. Por lo pronto, el carácter ideológico del conflicto y el hecho que los sistemas políticos de algunos de los beligerantes tuviesen correlatos en la política doméstica chilena hizo de la neutralidad un tema controvertido desde el comienzo<sup>30</sup>. Por otra parte, y al igual que en 1914, las preferencias de los uniformados

---

Italia por una combinación de razones financieras y militares, estas últimas centradas en el hecho que ambos países habrían tenido toda su producción abocada a sus necesidades propias, considerado la volatilidad de la situación internacional. Ver por ejemplo PIZARRO Soto, Alejandro (1999) *Diego Aracena Maestro de Vuelo* Gráfica Quilicura, Santiago de Chile. 284-289. Esto quizás podría haber sido cierto respecto de Alemania, pero cabe destacarse que en el mismo periodo el Gobierno Italiano autorizó a la empresa Fiat para exportar a diversos países aviones CR-32, por entonces el caza estándar de la *Regia Aeronautica*. Así, 75 CR-32 fueron exportados a Hungría y Austria recibió 45. De igual modo, Venezuela adquirió 10 y Paraguay 5, más dos CR-30, su antecesor inmediato. Así mismo, Fiat vendió 24 CR-32 al Gobierno Central de China.

29 En el caso de Argentina, 50 aviones *Curtiss 75*, para el Comando de las Fuerzas Aéreas del Ejército y 12 *Curtiss 68* para la Aviación Naval y para el Perú 6 *North American NA-50* entregados al *Cuerpo de Aeronáutica*.

30 Un típico ejemplo de la forma cómo repercutía el carácter ideológico del conflicto en los actores políticos domésticos se evidencia en la actitud del Partido Comunista, entonces en el gobierno, como parte del Frente Popular. A partir de la firma del Pacto Germano-Soviético de agosto de 1939 que generó una suerte de alianza entre ambos países, el Partido Comunista abogó activamente por la neutralidad, actitud que favorecía a Alemania; sin embargo, luego del ataque alemán a la URSS el 22 junio de 1941, dicho Partido cambió totalmente su actitud y comenzó inmediatamente una enérgica campaña a favor de la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje, dado que tal actitud chilena hubiese

estaban divididas; el Ejército en particular tenía muy buenos vínculos con el Ejército Alemán y de hecho hubo oficiales chilenos comisionados en Alemania hasta 1942. La Armada en cambio tenía especial cercanía con la *Royal Navy* y, por su intermedio, marcada preferencia por la causa Aliada.

En el campo diplomático, a poco andar del comienzo de las hostilidades la posición de Chile respecto de la seguridad hemisférica comenzó a cambiar y se ajustó, de manera progresiva, a la idea de una visión común del Hemisferio Occidental. Esto se hizo patente en la *Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores*, convocada por Washington y que tuvo lugar en Panamá a partir del 23 de septiembre de 1939, en la que Chile tuvo una muy activa participación. En esta cita se emitió una declaración de neutralidad conjunta de todo el Hemisferio y se adoptó una *Zona de Seguridad Marítima* alrededor del continente con la excepción de Canadá (que como Dominio había declarado la guerra a Alemania el 10 de septiembre de 1939) en la cual no se permitiría a los beligerantes realizar acciones navales y que debía ser patrullada por las fuerzas navales y aéreas de los países americanos<sup>31</sup>.

La neutralidad chilena se ajustaba a la visión que respecto de la guerra existía en aquel tiempo en las demás naciones del Hemisferio Occidental, incluyendo a Estados Unidos. Uno de los resultados de la citada Reunión de Consulta fue la suscripción de la denominada *Acta de Neutralidad Americana* en cuyo mérito los países asumieron un compromiso en torno a tres órdenes de ideas: a) la neutralidad frente al conflicto y el respeto al derecho de los neutrales; b) evitar que su territorio fuese utilizado para apoyar el esfuerzo bélico de los beligerantes y, c) la protección física del mismo frente a incursiones navales o aéreas de los países que estaban en guerra. El Acta de Neutralidad tuvo un efecto político y diplomático considerable en cuanto, colectivamente, evidenciaba la voluntad de un porcentaje importante de los países independientes de la época de mantenerse al margen del conflicto y evitar sus consecuencias. Huelga decir que al tomar la guerra un cariz decididamente mundial a fines de 1941, los supuestos básicos del *Acta* quedaron superados y los países firmantes no pudieron sustraerse a sus efectos.

Desde este punto de vista, durante los dos primeros años de la guerra la neutralidad sirvió bien a los intereses del país y se ajustaba a las actitudes y prácticas de la diplomacia chilena. Incluso Santiago no descartaba que la guerra terminase con una victoria total del Eje en 1941 o 1942. En esta lógica, la neutralidad seguía siendo una actitud sensata. Todo cambió, sin embargo, el 7 de diciembre de 1941 con el ingreso de Estados Unidos a la guerra luego del ataque japonés a Pearl Harbor. La Cancillería chilena advirtió la implicancia de la nueva situación y reaccionó con gran presteza e inusual visión

---

resultado beneficiosa a los intereses de Moscú.

En términos más generales, los partidos de derecha, entonces en la oposición, eran más favorables al Eje mientras que los de izquierda se inclinaban por los Aliados.

31. En la práctica, la Zona de Seguridad Marítima no fue respetada por los beligerantes y, de hecho, una de las primeras acciones navales de importancia de la Segunda Guerra Mundial, la Batalla del Río de la Plata, el 13 de diciembre de 1939 que resultó en la destrucción del <<acorazado de bolsillo>> alemán *Graf Spee*, ocurrió no solo dentro de dicha zona sino en aguas territoriales uruguayas. Uno de los problemas de implementación de la Zona de Seguridad fue la dispar voluntad de los países americanos a su respecto, en cuanto los que apoyaban a los Aliados, como Brasil, permitían la operación de los navíos de guerra británicos y franceses aunque, en general, respetando las normas de Derecho Internacional que regían las actividades de navíos de guerra beligerantes. A su turno, aquellos más proclives al Eje, facilitaban las operaciones de los navíos alemanes en las mismas condiciones.

estratégica. Mediante el Decreto Supremo N° 2.259 del 9 de diciembre, Santiago reafirmo su condición neutral pero, al mismo tiempo, declaró que no reconocía a Estados Unidos como nación beligerante, lo que implicaba que continuaría toda su relación comercial con el país del Norte. Desde luego, esta fue una decisión sensata de una diplomacia que hasta entonces se había mostrado un tanto dogmática.

Enseguida, Washington y Santiago, conjuntamente, convocaron a una reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores de los países americanos que tuvo lugar en Río de Janeiro en enero de 1942. La conferencia fue de complejo desarrollo; ya varios Estados había declarado la guerra al Eje y otros apoyaban el corte inmediato de relaciones diplomáticas. Estados Unidos, como es natural, presionó por la ruptura automática con el Eje de todos los que aún no lo habían hecho. Sin embargo, Argentina se opuso siendo, en alguna medida secundada por Chile, que adhería aún a la idea de neutralidad. La diplomacia chilena intentó un juego complejo pero no inusual en sus prácticas: apoyar a Buenos Aires pero sin antagonizar demasiado con Washington. En definitiva, en la Conferencia se llegó a una transacción y solo se recomendó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón.

Durante el resto de 1942, la Administración Ríos se aferró a la neutralidad, en parte por un temor real o presuntivo de un posible ataque japonés a las costas chilenas, muy desguarnecidas, en parte por tradiciones diplomáticas y en parte también por razones de política doméstica. Aquí, se enfrentaban los partidos de gobierno, inclinados a la ruptura con el Eje (aunque no de entrar decididamente a la contienda) y los de oposición, firmes en mantener la neutralidad. Además, la diplomacia chilena tenía la ilusión que su condición neutral daba al país mayor estatura política, especialmente como un potencial mediador en el conflicto. Naturalmente, en 1942 y dado el marcado carácter ideológico y absoluto de la guerra esto era a todas luces una quimera<sup>32</sup>. Gran Bretaña había rechazado una oferta de paz de Hitler en 1940 y luego de la suscripción de la *Carta del Atlántico* en 1941 por Roosevelt y Churchill cualquiera negociación con los Aliados Occidentales se hizo imposible para el Eje. En esta misma lógica, el carácter de “cruzada contra el bolcheviquismo” que Hitler dio a la invasión de la Unión Soviética hizo desde un principio igualmente inviable un acomodo en el Este.

Sin embargo, justo es reconocer que en ese momento y desde la óptica que La Moneda podía tener de la marcha del conflicto, la neutralidad seguía siendo una actitud juiciosa. Desde luego, el país continuaba militarmente débil. Las pequeñas adquisiciones militares efectuadas en Estados Unidos con cargo a los fondos de la Ley N° 6.152 no habían potenciado realmente a las Fuerzas Armadas. Por otra parte —y esto es un elemento que hay que ponderar con el beneficio de la visión retrospectiva— en 1942 el triunfo de los Aliados no estaba de ninguna manera asegurado. Solo a fines de ese año, con la victoria británica en *El Alamein* en octubre, la ofensiva soviética en torno a *Stalingrado* en diciembre y el aseguramiento de *Guadalcanal* a partir de octubre por los estadounidenses, que siguió a su victoria en *Midway* en junio, el curso de la guerra comenzó a cambiar. Como expresó Churchill en un evento con el Lord Mayor de Londres a propósito de *El Alamein* <<*Now this is not the end. It is not even the beginning of the end. But is perhaps, the end of the beginning*>><sup>33</sup>.

---

32 En relación a este punto, se sugiere BARROS Van Buren, Mario (1998). *La Diplomacia Chilena en la II Guerra Mundial* Editora Artequem, Santiago de Chile. Especialmente Capítulo 15.

33 Almuerzo en el Lord Mayor Residence, 10 de noviembre de 1942.

En este escenario, para Chile la prudencia era necesaria y la mantención de la neutralidad su consecuencia lógica. Pero los acontecimientos se precipitaron. En la madrugada del 13 de mayo de 1942 el vapor *Toltén* de la Compañía Sudamericana de Vapores fue hundido cerca de Nueva York en un confuso incidente, pereciendo la casi totalidad de su dotación. El asunto provocó gran conmoción en el país, pero no fue suficiente para la ruptura de relaciones diplomáticas, en buena medida porque la nacionalidad del submarino agresor era desconocida aunque se sospechó, fundamente, que era alemán<sup>34</sup>.

Paralelamente, a partir de diciembre de 1941, Estados Unidos comenzó una fuerte presión diplomática para forzar a Chile a la ruptura. Se le acusó de debilidad frente a las redes de espionaje nazi que funcionaban en el país, imputación, justo es decirlo, no del todo infundada en ese momento. En esta atmósfera, en octubre de 1942 el Secretario de Estado Adjunto, Sumner Wells, pronunció un discurso particularmente difamatorio contra Chile y Argentina que causó gran consternación en la opinión pública y obligó al Presidente Ríos a suspender un viaje a Estados Unidos<sup>35</sup>. Un elemento que complicó aún más la relación con Estados Unidos fue una oferta de Washington de comprar el acorazado *Latorre*, pese a su obsolescencia, y los seis destructores de la clase *Serrano*, lo que fue prontamente rechazado por Chile<sup>36</sup>.

Finalmente, a comienzos de 1943, Santiago comprendió –algo tardíamente y no sin un gran y ruidoso debate previo- que la neutralidad no servía ya a los intereses del país y que el quiebre con el Eje era inevitable. El 20 de enero y luego de proponer la medida al *Consejo de Defensa Nacional*<sup>37</sup> y emplear luego el poco conocido y menos utilizado

---

34 El *Toltén* navegaba con sus luces apagadas, contraviniendo las normas aplicables a los buques neutrales en Zona de Guerra pero, aparentemente, por haber sido instruido en tal sentido por un navío estadounidense. Hubo un solo sobreviviente de una dotación de 29 hombres. Investigaciones modernas han comprobado que el *Toltén* fue hundido por el *U-404*, el segundo de un total de 15 naves hundidas por dicho sumergible. En todo caso, desde el comienzo se sospechó que el buque chileno había sido víctima de un submarino alemán. De hecho, el hundimiento ocurrió durante la fase inicial de la Operación “*Paukensschlag*” (Redoble de Tambores) la primera gran ofensiva submarina contra la Costa Este de Estados Unidos; esta operación significó la pérdida de 397 buques mercantes Aliados y neutrales en el Atlántico y el Caribe.

35 Wells pronunció el discurso en cuestión el 8 de octubre, con motivo del 29º *National Foreign Trade Convention* que tuvo lugar en Boston.

36 Con el *Latorre* la US Navy pretendía reforzar la *Task Force 1*, fuerza conformada por los diezmados acorazados sobrevivientes de Pearl Harbour y que durante 1942 patrullaban el litoral del Pacífico de Estados Unidos, donde su presencia más que nada servía como sustento a la moral de la población de las grandes ciudades de la costa.

37 El *Consejo de Defensa Nacional* en su estructura y composición vigente en 1943, había sido articulado por el Decreto Ley Nº 403 de marzo de 1925. Estaba integrado por: El Presidente de la República, quien lo presidiría; los ministros de Guerra, de Marina, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Agricultura, de Higiene, Asistencia y Previsión Social, de Obras Públicas y Vías de Comunicación, el Inspector General del Ejército, el Director General de la Armada y los Jefes de Estado Mayor del Ejército y de la Armada (posteriormente se agregó el Jefe de Estado Mayor de la FACH). Se estableció igualmente un cuerpo de asesores técnicos integrado por el director general de Aeronáutica; el director del Material de Guerra del Ejército; el director de Artillería y Fortificaciones de la Armada; los sub-secretarios de los Ministerios ya nombrados y los sub Jefes de Estado Mayor General del Ejército y del Estado Mayor de la Armada. El Consejo de Defensa tuvo amplias facultades en materias de defensa y política exterior. De igual manera podía coordinar los esfuerzos de todos los elementos económicos, financieros y productivos necesarios para el esfuerzo bélico y -y esto fue especialmente avanzado para su época- orientar las políticas militar y naval “con los rumbos adoptados por el Gobierno en la política internacional del país”. El Consejo fue

mecanismo de consultar al Senado<sup>38</sup>, el Presidente Ríos decretó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón. Posteriormente, en mayo del mismo año, Chile rompió relaciones diplomáticas con Hungría, Bulgaria y Rumania -países aliados del Eje- y con el “*Estado Francés*” nombre que había adoptado el Régimen de Vichy<sup>39</sup>.

Esta decisión, aunque muy controvertida en su tiempo, fue ciertamente correcta. Puso a Chile en el bando Aliado (aunque no como beligerante); lo acercó a Estados Unidos que sería sin duda el árbitro de la paz en el Hemisferio Occidental y una indispensable fuente de crédito para el país en la postguerra y, en un plano más general, lo identificó con la causa de la democracia, lo que resultaba concordante con sus tradiciones políticas y diplomáticas. Durante el resto de la guerra Chile siguió cooperando de manera más estrecha con los Aliados y especialmente con Estados Unidos, aunque su mayor contribución a la victoria aliada fueron los aportes a bajo precio de materias primas estratégicas, principalmente cobre y salitre.

A la postre, la ruptura no fue suficiente y el 13 abril de 1945 Chile declaró la guerra al Japón, el último país en hacerlo y la última declaración de guerra emitida durante el conflicto. Por cuanto las relaciones entre Santiago y Tokio eran de antigua data –de hecho se remontaban a 1875- y habían sido tradicionalmente buenas, aunque se habían agriado con motivo de la ruptura de enero de 1943, que Tokio consideró como una declaración de guerra, fue esta una decisión motivada exclusivamente por el interés de Chile de ingresar a la Organización de las Naciones Unidas y sumarse así al nuevo orden mundial del que, paradójicamente, el país parecía aún entender poco<sup>40</sup>.

### **La cuestión militar**

Apenas comenzada la guerra en 1939, la debilidad de las FF.AA. resultó evidente para las autoridades políticas. Se hicieron entonces patentes los efectos del extenso periodo de subinversión en defensa del decenio anterior y lo inadecuado y tardío de las medidas adoptadas a partir de 1937. Se perfiló especialmente el error cometido por el Ministerio de Defensa en 1937 al insistir en la compra de aviones en Alemania e Italia. Chile, comprendiendo que Estados Unidos era la única fuente potencial de asistencia

- 
- un ente sumamente desarrollado y, si se quiere, avanzado para su época. Esto se manifestó tanto en su integración cuanto en sus modalidades de funcionamiento. Fue un primer intento, naturalmente un tanto embrionario, de generar una visión holística de la forma de enfrentar un conflicto bélico, acorde con el carácter total que este había adquirido desde fines del siglo XIX, y de la necesidad de involucrar a los distintos estamentos nacionales en su preparación y exitosa consecución y conclusión. La experiencia comparada de la Primera Guerra Mundial, ya conocida y estudiada en Chile, se reflejó en esta iniciativa.
- 38 El Presidente Ríos consultó al Senado en virtud de la facultad establecida en el art. 42 N° 7 de la Constitución de 1925. La votación fue de 30 votos a favor, 10 en contra (de parlamentarios de oposición) y dos abstenciones. Esta misma prerrogativa está actualmente contemplada en el art. 53 N° 10 de la Constitución de 1980 y es la que en 2012 utilizó la Administración Piñera para requerir la opinión del Senado a propósito de la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* consulta que, oficialmente al menos, nunca fue evacuada.
- 39 La ruptura con los cuatro países se dispuso por medio del Decreto 1.036bis de 18 de mayo de 1943 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 40 Es interesante destacar que Chile intentó argumentar que la ruptura de relaciones diplomáticas con el Japón de 1943 había sido equivalente a una declaración de guerra (lo que objetivamente no lo era conforme al Derecho Internacional) por lo que no resultaba necesario efectuar una declaración formal de hostilidades. Esta tesis no fue aceptada por la comunidad internacional.

militar. comenzó a tratar de obtener su ayuda. Washington, sin embargo, no estuvo particularmente interesado en las solicitudes de Santiago. Chile no se incluía en la lista de los países de la región que le resultaban prioritarios. Brasil, Colombia y Perú sí lo estaban y tenían precedencia.

Por otra parte, existe evidencia que a mediados de 1941, Santiago recibió una oferta de Berlín de venta de equipo militar, especialmente aeronáutico, capturado en los países ocupados y a un precio muy conveniente, aunque no resulta del todo claro cómo tales armamentos podrían haber sido enviados a Chile, considerando la virtual desaparición del comercio internacional de Alemania fuera de Europa.

En realidad, en tal etapa de la guerra la entrega de dichos armamentos hubiese sido virtualmente imposible ya que aun si hubiesen sido transportados en buques neutrales habrían constituido contrabando de guerra susceptible de confiscación<sup>41</sup>. En todo caso, la oferta germana fue prontamente comunicada por la Cancillería chilena a su contraparte estadounidense. Esto motivó que Estados Unidos autorizase un préstamo de US\$ 50M a Chile para la construcción de fortificaciones costeras pero, en definitiva y por diversas razones, ese préstamo nunca se concretó.

Sin embargo, la aproximación a Washington tuvo un efecto positivo para la Fuerza Aérea merced del establecimiento a mediados de 1940 de una Misión Aérea Norteamericana. Ésta orientó un proceso de modernización organizacional y doctrinal de la FACH y tuvo un efecto decisivo en la evolución de sus procedimientos de instrucción, como antesala de las transferencias de gran cantidad de aviones estadounidenses que la Fuerza Aérea recibiría a partir de 1943<sup>42</sup>.

La expansión de la guerra al Océano Pacífico en diciembre de 1941 evidenció de manera aún más patente y dramática la debilidad de las Fuerzas Armadas y la necesidad de aumentar el gasto en defensa. En consecuencia y luego de una tramitación inusualmente rápida, diríase de pánico, en febrero de 1942 fue promulgada la Ley N° 7.144 la que en la misma línea de las leyes 6.152, 6.159 y 6.160, estableció un sistema automático de financiamiento militar, gravando actividades económicas específicas, en este caso la comercialización de alcohol y tabaco y ciertas operaciones de crédito de dinero. Al mismo tiempo, creó el Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA, un órgano colegiado de carácter permanente cuyos cometidos principales serían determinar las necesidades de la Defensa Nacional y arbitrar los medios para suplirlas<sup>43</sup>. Con todo, durante la guerra

---

41 Durante la guerra, en varias oportunidades Alemania vendió o transfirió aviones de combate capturados en Francia y Noruega a países aliados suyos y que resultaban redundantes a las necesidades de la *Luftwaffe*. Esto incluyeron varias partidas de *Curtiss 75* a Finlandia y cantidades importantes de *Morane Saulnier MS-406* a Finlandia, Italia y al Estado Independiente de Croacia, así como números significativos de *Dewoitine D-520* a Rumania, Bulgaria e Italia. Las transferencias alemanas a sus aliados también incluyeron aviones de transporte, fundamentalmente franceses.

42 Entre los oficiales estadounidenses asignados a la Misión Aérea estuvo el Capitán *Ted W. Lawson*, quien había participado en el histórico bombardeo a Tokio el 18 de abril de 1942, como piloto del *B-25* N° de serie 40-2261 apodado "*The Ruptured Duck*". Lawson resultó gravemente herido durante el raid y en su convalecencia escribió un libro sobre la operación y sus experiencias titulado *Thirty Seconds Over Tokio*. Este libro fue la base del guion de la película del mismo título filmada en 1944 con el actor Van Johnson en el papel de Lawson. *Thirty Seconds over Tokio* es aún hoy considerada uno de los filmes clásicos de guerra de todo los tiempos.

43 El Consejo estuvo integrado por el Ministro de Defensa que lo presidía, por los ministros de Hacienda

misma los efectos de la ley fueron poco trascendentes. Desde luego, la contienda misma hacía casi imposible comprar elementos militares; por otra parte, los recursos recaudados por la ley fueron exiguos, alrededor de 4 millones, los que se emplearon fundamentalmente en la construcción de infraestructura de defensa, especialmente fortificaciones portuarias y mejoramiento de aeródromos.

El verdadero proceso de potenciamiento de las Fuerzas Armadas comenzó cuando Chile se hizo beneficiario del sistema de la *Ley de Préstamos y Arriendos* de Estados Unidos, luego de la ruptura con los países del Eje<sup>44</sup>. Durante sus tratativas con Estados Unidos Santiago argumentó mucho en torno a los riesgos de un ataque japonés solicitando, en consecuencia, grandes cantidades de armamentos. Sin embargo, por aquel entonces las fuerzas niponas estaban a la defensiva en todo el Pacífico y carecían de capacidad de montar ninguna agresión contra América del Sur. Por lo tanto, Estados Unidos se limitó a transferir solo aquellos elementos que resultaban directamente funcionales al aporte que, en la óptica de Washington, Chile hacía al esfuerzo bélico de los Aliados. Se inauguró así un patrón que se repitió luego durante toda la vigencia del *Pacto de Asistencia Mutua* en la Guerra Fría: solo se entregaban al país las armas que correspondían al rol que se le había asignado en la defensa continental, bastante menor por lo demás.

En consecuencia, a partir de mediados de 1943, Estados Unidos comenzó a transferir a Chile pequeñas partidas de aviones de exploración aeromarítima de corto y largo alcance y artillería de costa para proteger los puertos donde se embarcaba salitre y cobre hacia el país del norte, así como algunos elementos para el Ejército. Estados Unidos no esperaba mucho de Chile en el plano militar –y objetivamente el país tenía bastante poco que ofrecer– mas Washington tenía especial interés en asegurar su cooperación política en el sistema de seguridad hemisférico de la postguerra, lo que logró con creces.

La Fuerza Aérea fue más favorecida en la medida que recibió, además, gran cantidad de aviones de instrucción modernos y, hacia el final de la guerra, una pequeña cantidad de aviones de bombardeo en picado<sup>45</sup> lo que permitió su expansión y aproximarse a los estándares internacionales del periodo. Una omisión curiosa fue la reticencia de Estados Unidos a entregar a la FACH aviones de combate, de los que la Institución carecía desde 1936. Hay cierta evidencia que en algún momento hacia fines del conflicto Washington consideró la entrega de una pequeña partida de aviones de caza *Curtiss P-40* a la Fuerza Aérea pero en definitiva ello no ocurrió. Cabe consignar que bajo la misma *Ley de Préstamos y Arriendos*, Washington transfirió al *Cuerpo Aeronáutico del Perú* un total de 27 aviones de combate *Curtiss P-36* los que fueron asignados a la protección de los pozos petroleros de Talara cuyo concurso al esfuerzo de guerra de los Aliados era valorado por Estados Unidos. Aunque relativamente anecdótico, esto ilustra las lógicas del Pentágono en relación a las transferencias militares a la región, las que se mantuvieron durante la Guerra Fría.

---

y Relaciones Exteriores y por los Comandantes en Jefe y los Jefes de Estado Mayor de las FF.AA. Los subsecretarios del Ministerio de Defensa solo podían asistir con derecho a voz. El CONSUDENA fue formalmente abolido con la promulgación de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional de 2010.

44 Ver nota 21.

45 Entre los aviones recibidos por la FACH bajo este esquema destacan pequeñas partidas de aviones de patrulla marítima *Catalinas*, *Kingfishers*, de largo y corto alcance respectivamente, así como A-24 de bombardeo en picado y gran cantidad de aviones de instrucción *T-6 Texan* (97), *Vultee BT-13* (68) y *Fairchild PT-19* (50).

Con la *Ley de Préstamos y Arriendos*, el Ejército obtuvo equipos modernos, especialmente partidas menores de material blindado lo que permitió subsanar en parte el considerable atraso que tenía en ese campo<sup>46</sup>; también se le suministraron armamento de infantería, elementos de comunicaciones y varios otros componentes de una fuerza moderna. Las cantidades de material transferido fueron muy menguadas, en algunos casos casi simbólicas, pero sentaron las bases de un proceso de modernización castrense muy necesario y largamente postergado.

La Armada, por el contrario, casi no recibió especial apoyo durante guerra. Ya en las primeras tratativas con Washington, en 1940, cuando aún permanecía neutral, Chile solicitó a Estados Unidos dos cruceros, dos destructores líderes de flotilla, tres submarinos, un minador, dos barreminas, diez lanchas torpederas y un buque tanque<sup>47</sup>. Naturalmente, en aquel entonces la Armada de Estados Unidos no estaba en condiciones de proporcionar los buques solicitados y, por otra parte, para Washington no existía una verdadera razón estratégica para hacerlo, tratándose de un país que se aferraba tercamente a la neutralidad. La demanda chilena parecía más la proyección moderna de pretéritas grandezas navales que una necesidad real. Después, luego de la ruptura con el Eje, tampoco se percibió en Washington una necesidad de potenciar a la Armada; el Japón estaba en retirada y, además, la Armada Norteamericana estableció una fuerza de tareas en la costa accidental de América del Sur, la *South Eastern Pacific Task Force*, compuesta por el crucero ligero *USS Trenton* y cinco destructores que interactuaba con las marinas locales en la protección de las líneas de comunicación marítimas. Cabe consignar, además, que a partir de marzo de 1942, el *Army Air Corp* construyó una gran base aérea en la Isla Baltra, en el Archipiélago de Galápagos, desde donde aviones de exploración aeromarítima de largo alcance *B-24* patrullaban gran parte de la costa occidental de América del Sur.

En cuanto Chile permaneció primero neutral y luego solo rompió relaciones diplomáticas con el Eje (más el breve periodo de guerra con Japón, fundamentalmente nominal), las Fuerzas Armadas no tomaron parte en ninguna acción militar durante la Segunda Guerra Mundial. Con todo, y pese a los exiguos medios de que disponían, desde un comienzo realizaron operaciones, especialmente navales, para afianzar la neutralidad del país en las zonas más sensibles a su seguridad y de mayor interés estratégico, destacando en esto el Estrecho de Magallanes<sup>48</sup>.

La Fuerza Aérea activó, en 1943, el *Comando Costanero* al que fueron asignados los

---

46 Durante la guerra, el Ejército recibió tres partidas del tanque ligero *M3 Stuart*, de 12, 18 y 23 vehículos respectivamente. Aunque ya era un tanque virtualmente obsoleto en 1943, el M3 representó un enorme salto cualitativo para el Ejército, que permitió la creación oficial del Arma de Blindados el 15 de abril de 1944.

47 Ver SCHEINA, Robert L., (1987). *LATIN AMERICA A Naval History 1810-1987*, Naval Institute Press, Annapolis, capítulo 10.

48 La situación del Estrecho de Magallanes presentó un caso complejo y de conflictividad potencial con Argentina. De conformidad a los términos del Tratado de 1881, aunque quedó bajo dominio chileno, el Estrecho debía estar abierto a la navegación de todos los buques y permanecer neutral y desmilitarizado, esto es sin fortificaciones. En 1942 Estados Unidos, reconociendo la vulnerabilidad potencial del Canal de Panamá, y la importancia que en tal caso tendría el Estrecho, estimuló a Chile a fortificarlo. Santiago estuvo de acuerdo, pero Argentina se opuso vehementemente y en definitiva permaneció desguarnecido, aunque patrullado por fuerzas chilenas. A la postre, tampoco el canal de Panamá sufrió entorpecimiento alguno pero el episodio sirvió para perfilar, una vez más, el valor estratégico del Estrecho de Magallanes y las responsabilidades de Chile para con su protección.

aviones de exploración aeromárítima proporcionados por Estados Unidos para patrullar las líneas de comunicación marítima paralelas a la costa. Al mismo tiempo, la FACH comenzó un proceso de activación de unidades, utilizando en cometidos operacionales los aviones de instrucción recibidos y modernizó considerablemente sus actividades de entrenamiento. Apoyaron discretamente las actividades del *Comando Costanero* dos unidades estadounidenses: El *91 Photo Squadron* de la USAAF que estaba equipado con bimotores *F-10* (versión de reconocimiento del *B-25J*) y la *US Naval Geodesic Mission* equipada con *B-25J*, *Catalina PBY* y un avión de enlace. Oficialmente, el *91 Photo Squadron* hizo estudios de aerofotogrametría y la unidad naval efectuó levantamientos geomagnéticos en diversas partes del país; sin embargo, existe evidencia que indica que su misión incluía vigilancia sobre las rutas marítima costeras. Ambas unidades operaban desde Los Cerrillos y el carácter “científico-técnico” de su misión oficial habría sido una forma de no comprometer la neutralidad chilena.

La Armada, a su turno, patrullaba las rutas de navegación paralelas a la costa e interactuaba con la fuerza naval estadounidense desplegada en la zona. Esta cooperación provocaba una situación jurídica paradójica respecto de las reglas de enfrentamiento que le eran aplicables: mientras que los buques estadounidenses tenían reglas claras, propias de la condición de beligerante de Estados Unidos, y que implicaba el uso inmediato de la fuerza en cualquier situación de avistamiento de naves o aeronaves del Eje, los buques chilenos, que formaban parte de las mismas flotillas, en teoría no podían hacer lo mismo dado que Chile solo había roto relaciones diplomáticas con esos países, mas no se encontraba en guerra con ellos. Tanto la Cancillería como el Ministerio de Defensa evidenciaron mucha confusión respecto de este punto, impartiendo instrucciones igualmente confusas y contradictorias a la Armada. El asunto se complicaba aún más por el hecho que, por cuanto el Japón había considerado la ruptura de enero de 1943 como una declaración de guerra, lo que jurídicamente no era, sus naves y aeronaves podrían haber realizado acciones hostiles contra medios chilenos en el caso que hubiesen podido operar en el cuadrante Sudoriental del Pacífico.

En definitiva, no ocurrieron acciones navales en aguas de interés estratégico para Chile. Hubo informes esporádicos de avistamientos de submarinos no identificados en sus costas, presumiblemente japoneses, pero nunca se pudo confirmar su veracidad. Tampoco hubo incursiones aéreas sobre Chile o sus aguas jurisdiccionales. De hecho, durante el conflicto hubo muy pocas acciones de guerra directas contra el Hemisferio Occidental –con la excepción de Alaska- todas de cuantía muy menor. La lejanía de los frentes de batalla que protegió a Chile también resguardó a los demás países<sup>49</sup>. Por otra parte, resultó irónico que el mayor aporte de la fuerza naval estadounidense haya sido político: a fines de 1943 el gobierno del Presidente Ríos desbarató una conspiración nacionalista y Estados Unidos envió al *USS Trenton* para demostrar su apoyo al gobierno en este trance. No sería la última vez que la presencia de un buque estadounidense en estas aguas evidenciase el

---

49 De hecho, durante la Segunda Guerra Mundial hubo solo tres ataques navales y dos bombardeos aéreos dirigidos directamente sobre territorio continental en el Hemisferio Occidental, excluyendo Alaska, todos efectuados por submarinos japoneses. En la noche del 23 de febrero de 1942, el *I-17* bombardeó el campo petrolero Elwood, en la Costa de California. El 20 de junio del mismo año, el *I-26* atacó el faro ubicado en Estevan Point en la Columbia Británica en Canadá. Luego, el 21 de junio el *I-25* efectuó un bombardeo contra el Fuerte Stevens en la desembocadura del Río Columbia en Oregón. Más tarde en septiembre de 1942, el mismo *I-25*, ahora utilizando un pequeño hidroavión desmontable *Yokosuka E14Y* hizo dos ataques sobre zonas boscosas del Estado de Oregón con la intención de provocar incendios forestales. Ninguno de los ataques provocó daños.

interés de Washington por los procesos políticos chilenos.

Aunque no hubo acciones militares que afectasen directamente a Chile durante la guerra, eso no significa que el país no haya sido escenario de la confrontación. Desde 1941 hasta al menos 1944 hubo una intensa actividad de espionaje por parte de agentes nazis y de contraespionaje por parte de la Policía de Investigaciones. Esta organizó a fines de 1942 la denominada <<*Sección Confidencial Internacional*>> más conocida como *Departamento 50* (al parecer por el número del anexo telefónico que usaba en el Cuartel Central de la policía) que, en colaboración con el *Special Intelligence Service* del FBI, desarrolló una acción intensa, eficaz y poco conocida contra el espionaje y la subversión nazi en el país<sup>50</sup>.

Cuando la guerra terminó en septiembre de 1945, Chile estuvo en el bando vencedor. La postrera declaración de guerra al Japón en abril lo habilitó para aprovechar los frutos diplomáticos de la victoria especialmente su condición de miembro fundador de las Naciones Unidas. Con esto el país se integró tempranamente a los nuevos esquemas internacionales de la postguerra. En el campo de la seguridad, Chile se sumó al esquema de alianza representado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en la *Conferencia Inter Americana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente*, que tuvo lugar en Río de Janeiro entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947.

En lo que a la función de defensa se refiere, el efecto más relevante de la guerra fue el inicio de un proceso de modernización militar, con una raigambre doctrinal por un lado y tecnológica por otro. Las transferencias militares estadounidenses pusieron a las Fuerzas Armadas en contacto con armamento relativamente moderno –en todo caso, mucho más que el que reemplazaron- y que prepararon a las Instituciones para las entregas que realizó Estados Unidos a partir de 1947 ahora al amparo del *Pacto de Asistencia Mutua* suscrito con Washington. Los cambios doctrinales y de pensamiento estratégico fueron igualmente importantes, abandonando las doctrinas alemanas, aunque en el Ejército sobrevivieron elementos formales de la pasada influencia germana.

Las perspectivas organizacionales de la Función de Defensa también evolucionaron durante la guerra. En julio de 1942 se organizó el *Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional* como una primera instancia para dar un sentido de unidad de la acción al esfuerzo bélico de las Instituciones de la Defensa. Fue un paso significativo aunque los avances en torno a lo conjunto fueron lentos y aún hoy no están plenamente desarrollados. Luego, en 1943, se creó el *Comité Técnico Operativo de la Defensa Nacional* como organismo asesor del Ministro de Defensa, quien además lo presidía. Tuvo un cometido similar al de la actual Junta de Comandantes en Jefe<sup>51</sup>. Otro resultado de la experiencia de la guerra fue la creación de la *Academia de Defensa Nacional* en 1947, antecesora de la actual *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*.

La cuestión militar asociada a la guerra no es menor ya que dio nuevo sentido al

---

50 En relación a esta material, se sugiere ROUT L.B. &. BRATZEL, J.F. (1986). *The Shadow War. German Espionage and United States Counterespionage in Latin America during World War II* University Publications of America, Frederick, Maryland.

51 El *Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional* y el *Comité Técnico Operativo de la Defensa Nacional* fueron creados por los Decretos Supremos N°s 14 del 16 de julio de 1942 y 163 de 26 de noviembre de 1943, ambos del Ministerio de Defensa Nacional. El *Comité Técnico Operativo* dejó de existir con la promulgación del D.F.L. N° 181 de 1960.

profesionalismo militar y, por su intermedio, apuntó al esbozo inicial de una relación político-militar moderna y más propia de un régimen democrático, muy en la lógica de los planteamientos de Huntington<sup>52</sup>. Quedó atrás un periodo de intervenciones militares en política y politización castrense. Todo esto no generó inmediatamente una gobernanza de defensa desarrollada y funcional –de hecho debieron pasar varias décadas para que esta comenzara a consolidarse, con la promulgación de la Ley N° 20.424 de 2010, *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*- pero al menos puso a la Función de Defensa definitivamente en el camino del modernismo.

### III PARTE

#### La guerra y el valor estratégico de Chile en perspectiva

Para Chile la Segunda Guerra Mundial fue –o más bien debió haber sido- un proceso esencialmente didáctico. En una etapa temprana, puso de manifiesto las limitaciones y contradicciones de su política exterior, su excesivo dogmatismo y apego jurídico y su falta de comprensión de las realidades de la política internacional. La demora en entender el carácter ideológico y total del conflicto y la necesidad de una pronta ruptura con los países del Eje, evidencian tales falencias. Los atrincheramientos políticos domésticos a propósito de la actitud que debía tomar el país demostraron tempranamente las limitaciones de una visión “de Estado” de la Política Exterior, lo que evidencia el poco valor de las simplificaciones que se han hecho en torno a este carácter de la misma y que se proyectan hasta la actualidad.

Al mismo tiempo, la guerra evidenció los riesgos de una visión de la defensa limitada y reduccionista y de la falta de capacidades de las Fuerzas Armadas para un conflicto local y mucho menos una crisis global, así como las profundas limitaciones de la improvisación en esta materia. Finalmente, Chile debió haber entendido que la neutralidad no era ya una solución a mediados del siglo XX y que no podía sustraerse a los avatares del escenario global emergente. Solo parte de las lecciones se pusieron en práctica al enfrentar el escenario de la postguerra.

Sin perjuicio de las experiencias generales aludidas, la guerra hizo patente tres cuestiones específicas que, evidenciadas durante el conflicto, se proyectan hasta la actualidad.

#### *Relaciones político militares estables y convergentes*

Sabido es que las relaciones político–militares son fundamentales en todos los procesos relacionados con la Función de Defensa, especialmente la definición de una adecuada política, en cuanto enmarcan y acotan el universo en la que definirá tal proceso. La Política de Defensa en su definición y especialmente en su ejecución, implica un gran número de decisiones que, tomadas dentro de las competencias propias de la autoridad civil, deben ser asumidas en conjunto entre estas y los mandos militares y donde la preeminencia efectiva e uno u otro, dependerá de la naturaleza de cada decisión específica. Naturalmente, las decisiones de Gran Estrategia corresponden a cuestiones de naturaleza

---

52 El Control Objetivo en los términos definidos por Huntington prioriza la máxima profesionalización del cuerpo de oficiales como método para mantener a las fuerzas armadas alejadas de la política contingente doméstica. HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass.

política y, en consecuencia son responsabilidad de dicho escalón. De ahí se deriva una fina y sutil escala de categorías decisionales en las cuales la preponderancia de la opinión militar aumenta en la medida que se incrementa el contenido técnico de la decisión. En esta óptica, es evidente que una mala relación político–militar puede comprometer seriamente tal ejercicio, al crear un ambiente de desconfianza y aun descrédito mutuo, en términos de eventualmente paralizar el proceso, o, al menos, comprometer iniciativas específicas de Política de Defensa.

Es evidente que, en teoría al menos, es posible que la administración defina una política de defensa en escenarios político–militares complejos o tensos y, de hecho, existen varios ejemplos en este sentido. España, en los primeros tiempos de la transición fue un caso. Las relaciones entre políticos y uniformados fueron difíciles durante la administración de Adolfo Suárez, pese a que no había ninguna cuestión ideológica de fondo y lo fueron aún más durante el gobierno de Felipe González cuando sí hubo varios elementos de confrontación y disenso político e ideológico profundo entre civiles y militares. Sin embargo, ello no impidió que ambos gobiernos definiesen sendas políticas de defensa que implicaron profundas transformaciones tanto en la postura estratégica de España, cuanto en el tamaño, composición y desarrollo tecnológico de sus fuerzas militares<sup>53</sup>.

Sin embargo, es igualmente evidente que tal ejercicio no es recomendable especialmente en países cuyos escenarios estratégicos son complejos o muy dinámicos y que, por ello, una sana relación entre el estamento político y los uniformados es altamente recomendable para el éxito de los procesos definitorios de las respectivas políticas. Cabe consignar, además, que una adecuada conducción política de la defensa sustentada en un efectivo liderazgo civil que, a su turno, presupone capacidad decisional en este campo, es una garantía de buena relación con el estamento castrense. De este modo, se produce un círculo virtuoso: el mismo proceso definitorio de la Política de Defensa contribuye, en sí, a una buena relación entre ambos estamentos. Esto confirma que el modelo utilizado en Chile, es decir la creación de confianzas entre civiles y militares utilizando para ello la redacción del Libro de la Defensa 1997, fue correcta aunque, naturalmente, no significó la definición de una genuina política de defensa ni tampoco la edición de un Libro Blanco propiamente tal. Ese proceso debió esperar hasta el 2002<sup>54</sup>.

Durante la segunda Administración Alessandri (1932-1938) las relaciones entre las autoridades políticas y los uniformados fueron frías, distantes y casi confrontacionales. Esto se manifestó de diversas formas. Desde luego, en los primeros años de su gobierno, el presidente rompió los usos y costumbres republicanos negándose a revistar las tropas con ocasión de efemérides militares y otros eventos similares. En esos años esto no era del todo inusual. Existía una animadversión pública contra los uniformados que incluso se manifestaba en agresiones en la calle<sup>55</sup> y las actitudes del estamento político eran

---

53 Respecto a las políticas de defensa durante la Administración de Felipe González, ver SERRA, Narcís (2008). *La Transición Militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Random House Mondadori.

54 El principal mérito del Libro de la Defensa 1997 fue la creación de confianzas entre civiles y militares pero sus estándares de contenido estuvieron muy lejos de lo que en los sistemas comparados son los libros blancos de la defensa y, ciertamente, no se acercó para nada a la definición de una política de defensa propiamente tal.

55 En relación a esta materia, ver PRATS González, Carlos (1985) *Memorias, Testimonio de un Soldado*. Pehuen Editores. 1.

comensurables a dicho sentimiento. Un segundo efecto fue la virtual inexistencia de una política de defensa -o más precisamente lo que hoy se entiende por tal, es decir un conjunto de directrices y objetivos para la ejecución de la Función de Defensa y la asignación de los recursos correspondientes. Antes bien, durante la mayor parte de la Administración Alessandri no parece haber existido una idea clara de conducción de la defensa y ciertamente la inversión en las FF.AA. virtualmente se extinguió hasta casi las postrimerías de su mandato.

El epítome de la actitud política hacia los uniformados fue la “reacción civilista”, una especie de respuesta -que tuvo mucho de represalia- de la mayoría de la clase política contra los uniformados por sus intervenciones en política en los años previos. Se concretó en un acuerdo tácito, y en sus comienzos transversal, para aislar a las Fuerzas Armadas del desarrollo nacional, apartarlas definitivamente de la política -objetivo de suyo necesario pero solo parcialmente logrado- y confinarlas a sus cuarteles. Este proceso tuvo varias aristas uno de los cuales fue una virtual suspensión del gasto en defensa ya mencionado. Otra fue la creación de la *Milicia Republicana*, un cuerpo armado civil, de muy dudosa constitucionalidad, cuya finalidad era disuadir y, eventualmente, enfrentar cualquiera asonada castrense<sup>56</sup>. En su conjunto, la “reacción civilista” tuvo efectos muy negativos en el ejercicio de la Función de Defensa y en las relaciones político-militares, cuyas reverberancias se prolongaron por muchos años más, de hecho hasta tiempos comparativamente muy recientes.

Un aspecto diríase positivo del relacionamiento político militar en aquel periodo fue la implementación del Ministerio de Defensa Nacional organizado en 1932. En realidad, el ministerio fue creado en 1927 pero los avatares políticos demoraron su articulación definitiva hasta la promulgación de la Ley N° 5.077, de marzo de 1932, que le dio su forma definitiva al incorporarle la Subsecretaría de Aviación que inicialmente había dependido del Ministerio de Interior. Esto solucionó, además, una evidente anomalía dado que la subsecretaría constituía entonces el mando superior de la recién creada Fuerza Aérea Nacional, FAN, y su inusual dependencia no fue sino otra manifestación de las inestabilidades y tensiones políticas de la época.

No obstante, la implementación del Ministerio de Defensa no fue suficiente para iluminar un periodo especialmente oscuro de la relación entre políticos y uniformados. Sus deficiencias condicionaron la forma de ejecutar la Función de Defensa en el periodo previo a la Segunda Guerra Mundial y, directa e indirectamente, contribuyeron a la desmedrada condición militar del país a fines del decenio de 1930. Aunque aquí el tema de las relaciones político-militares se ha acotado a la Segunda Guerra Mundial y sus prolegómenos inmediatos, se trata de una cuestión permanente y de efectos potencialmente explosivos y que pueden afectar a cualquier régimen político, cualquiera sea su orientación.

### *Responsabilidad geoestratégica de Chile en el Escenario Sur Austral*

Una segunda cuestión que se perfiló durante la guerra fue la responsabilidad de Chile respecto de los pasos marítimos australes -el Estrecho de Magallanes y el Paso Drake- cuyo control resultó importante y potencialmente fundamental para los Aliados. Es efectivo que el control de los referidos pasos es una responsabilidad compartida por

---

56 Ver MALDONADO Prieto, Carlos (1988) *La Milicia Republicana. Historia de un Ejército Civil en Chile 1932/1936*.

Chile y Argentina, y también por Gran Bretaña, por su presencia en el Atlántico Meridional y la Segunda Guerra Mundial así lo evidenció<sup>57</sup>. Pero el carácter simultáneo del ejercicio de tal responsabilidad no disminuye su efecto sobre el posicionamiento internacional de Chile.

El Estrecho de Magallanes y el Paso Drake, tomados como una unidad conforman una dualidad con el Canal de Panamá, mutuamente dependiente. Ciertamente el Canal constituye el polo de mayor importancia de dicha dualidad por el mayor tráfico que concentra. Los pasos australes, aunque menos relevantes en términos de carga y tráfico, son complementarios y alternativos al Canal de Panamá en caso que éste fuese afectado y su tráfico suspendido o alterado de alguna forma. No fue casualidad que una de las acciones navales más audaces planificadas por la Armada Imperial Japonesa durante la Segunda Guerra Mundial estuviese dirigida precisamente contra el canal<sup>58</sup>.

Esta dualidad geoestratégica –Canal de Panamá /Pasos Australes- retiene total vigencia en la actualidad. Esto es reconocido tácitamente en las diversas iniciativas estratégicas cuya finalidad es la protección del Canal y en las que Chile participa regularmente, con medios navales y de la Fuerza Aérea, en el dominio espacial<sup>59</sup>. Tales iniciativas se concentran en el Canal pero se subentienden que en el evento que este resulte afectado por alguna agresión, cualquiera sea su naturaleza, el tráfico marítimo entre el Atlántico y el Pacífico se desviará hacia el Estrecho de Magallanes y el Paso Drake. De hecho, algunos tráficos especialmente sensibles y potencialmente peligrosos han sido siempre efectuados por este último. Tal es el caso de los buques que transportaban plutonio entre Japón y Francia como parte de su proceso de reprocesamiento, que siempre hicieron su pasaje por el Paso Drake, en atención a los riesgos potenciales involucrados.

En los escenarios internacionales de seguridad actuales, de suyo complejos e impredecibles, todo esto adquiere renovado valor. Las amenazas sobre el tráfico marítimo internacional se han multiplicado. Desde luego, el 80% del comercio internacional circula por mar. La Globalización ha generado las condiciones para una acelerada expansión del tráfico marítimo en un proceso constante de integración en las cadenas globales de comercio. Pero esas mismas condiciones han creado vulnerabilidades que afectan directamente a la cadena mundial de suministros en su dimensión marítima. Entre estos los más relevantes son la piratería y el terrorismo, sin perjuicio de los riesgos de la pesca ilegal a gran escala y los contrabandos de diverso tipo utilizando vías marítimas.

---

57 La posición británica en las Islas Falkland/Malvinas fue fundamental, por ejemplo, para asegurar su control del Atlántico Sur especialmente en las etapas iniciales de la guerra. De hecho, *la Fuerza "H"* uno de los grupos navales organizados por la *Royal Navy* para dar caza al "acorazado de bolsillo" alemán *Graff Spee* – y que en definitiva lo encontró y acorraló en Montevideo- estaba basado en Port Stanley (ver nota 31).

58 A partir de agosto de 1943, la Armada Imperial Japonesa comenzó la planificación de un ataque contra las esclusas del Canal de Panamá. Se emplearían cuatro submarinos de la clase *I-400*, los más grandes construidos hasta entonces, cada uno de los cuales llevaría un avión de bombardeo en picado *Aichi M6A Seiran* desmontable. Estos realizarían el ataque bajo la forma de *Kamikazes*, para asegurar la máxima destrucción de los objetivos. Pese a que la planificación del ataque se completó en marzo de 1945, en definitiva la marcha de las hostilidades lo hizo inviable.

59 Se trata de los Ejercicios PANAMAX que son organizados por el SOUTHCOM de Estados Unidos y cuya finalidad precisamente desarrollar capacidades multinacional para ejecutar operaciones de protección del Canal.

Desde la perspectiva de las denominadas nuevas amenazas, es el terrorismo el que representa el mayor riesgo potencial tanto al canal de Panamá como, secundariamente, los Pasos Australes.

Por otra parte, las tensiones internacionales perfilan el carácter inmanente de la importancia estratégica de todos los pasos marítimos, naturales y artificiales. Aquellos Estados cuya posición geográfica les permite el control y la seguridad de los mismos asumen sus responsabilidades y deben desarrollar las capacidades adecuadas al efecto. Quizás si el ejemplo más caracterizado en este sentido es Singapur cuya ubicación le permite dar seguridad a una de las rutas de navegación más activas del mundo, y una de las más vulnerables. Varios países del Golfo Pérsico comparten también tal condición. Por otra parte, cabe consignar que esta responsabilidad usualmente trae aparejado un riesgo para esos mismos Estados: ser en sí mismos un objetivo estratégico de primera magnitud. Esto se aplica al mismo Singapur cuya experiencia durante la Segunda Guerra Mundial, cuando fue ocupado por los japoneses entre 1942 y 1945, ha generado en su clase dirigente una actitud prudente y realista respecto de su valor estratégico. En consecuencia, Singapur dispone hoy de una de las fuerzas militares más modernas y efectivas de Asia.

Todo esto es funcional en la especie a Chile en su vinculación con el escenario estratégico Sur Austral. Santiago tiene una responsabilidad especial en la protección del Estrecho de Magallanes y el Paso Drake -sin perjuicio de compartirla con Argentina y el Reino Unido. Esto asigna a Chile una posición relevante en la ecuación estratégica global en un escenario de incertidumbre y desorden. Además, evidencia, una vez más, que el horizonte estratégico del país no se agota, de ninguna manera, en el ámbito regional. Esta es una cuestión fundamental y tiene –o debería tener- efecto en la definición de las capacidades estratégicas generales de las Fuerzas Armadas, de las tres Instituciones en forma armónica y balanceada, habida consideración de la naturaleza multidimensional de las amenazas potenciales en las regiones australes y, en una óptica más amplia, figurar de manera preeminente en la definición del horizonte estratégico del país y en la generación de las capacidades militares adecuadas al mismo.

#### *La cuestión de la vinculación entre la Política Exterior y la Política de Defensa*

La Segunda Guerra Mundial perfiló en forma nítida una cuestión compleja en el posicionamiento internacional del país: la falta de coordinación entre sus políticas exterior y de defensa, aunque este último concepto no había sido sistematizado en aquel tiempo. El caso de la adquisición de los aviones para la entonces Fuerza Aérea Nacional, antes citado, en 1937 es uno de los ejemplos más caracterizados de tal desbalance. El Ministerio de Relaciones Exteriores seguía con atención los acontecimientos mundiales y estaba plenamente consciente de la posibilidad de un conflicto en Europa y muy posiblemente de una guerra más generalizada. Los acápites correspondientes de los Mensajes Presidenciales a partir de 1936 dan cuenta de esta preocupación de la Cancillería. Sin embargo, el Ministerio de Defensa insistió en la adquisición de las aeronaves, en lo que constituía el programa más importante de la aviación militar chilena hasta ese tiempo, en Alemania e Italia, sin considerar los riesgos ni la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores ni las prevenciones de la propia Fuerza Aérea, en los términos ya ponderados.

Este tema sigue pendiente y, objetivamente, constituye un eslabón débil en el posicionamiento internacional del país. No obstante algunas iniciativas específicas de coordinación entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, sezonadas de tiempo en tiempo con actitudes un tanto exitistas, es un hecho que los progresos en esta materia

no han sido institucionales y que la coordinación depende más de factores subjetivos, accidentales y, por lo mismo, temporales, que de una perspectiva común y ponderada de la forma cómo la política exterior y la defensa, de consuno, contribuyen al posicionamiento del país en el Sistema Internacional.

Surgen aquí dos dimensiones del asunto: la vertiente política y el componente institucional.

En el ámbito político, resulta evidente la necesidad de definir una Estrategia de Seguridad Nacional o Gran Estrategia Nacional. Este ejercicio permitiría aunar todos los factores de poder del país en una visión y una acción concertada de su actuación internacional. Sabido es que una Gran Estrategia Nacional no es una gestión reservada solo a las grandes potencias. De hecho, cada vez más potencias medias definen estrategias de esta naturaleza, habida consideración de la complejidad de sus escenarios internacionales. Es una cuestión de magnitud y de actitud política, no de tamaño de un país.

Una Gran Estrategia o Estrategia de Seguridad Nacional asume que la conformación de la Estructura Estratégica de un país depende de la adecuada integración de todos sus factores de poder, siendo el elemento militar solo uno de los mismos, aunque uno de los más relevantes y ciertamente insustituible. Entonces, una Gran Estrategia en su sentido moderno implica la definición de un modelo de inserción internacional único y específico del Estado integrando sus recursos de poder y armonizándolos con las realidades del país.

Chile hizo este ejercicio a fines del siglo XIX como parte de su política de equilibrios de poder aludida anteriormente. Así, simultáneamente, el país: a) mejoró su capacidad de gestión internacional con la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1871; b) utilizó recursos políticos y diplomáticos para fortalecer lazos con potencias extra regionales, especialmente Gran Bretaña, Francia y Alemania, y c) incrementó sus capacidades militares merced de programas de rearme naval y militar que dieron al país una medida de superioridad militar en el Cono Sur.

Sin embargo, en esto la definición política no es en sí misma suficiente. Es necesario definir las estructuras institucionales que permitirán primero la definición de dicha estrategia y en segundo término su implementación. Es un hecho indudable que el país carece hoy día de una arquitectura de seguridad nacional propiamente tal. La eliminación del Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA, con la promulgación de la Ley N° 20.424 de 2010, siendo paradójicamente necesaria, dejó al país desprovisto de una institucionalidad superior de seguridad nacional y con ello de una instancia de armonización de las políticas básicas que inciden en la seguridad exterior -y también interior- del país.

En esta perspectiva, resulta necesario avanzar en la definición de un genuino Consejo de Seguridad Nacional, en concordancia con lo que se entiende por tal en los sistemas comparados: cuerpos colegiados integrados en la estructura superior del Estado donde se coordinan los actores y las políticas que inciden en su posicionamiento y su seguridad exterior -y también interior. Hoy día más de 60 países tienen consejos de esta naturaleza, bajo esa designación u otra similar, lo que da cuenta de su necesidad en los escenarios modernos de seguridad. Esta es una tarea pendiente en Chile cuya consecución es, diríase urgente<sup>60</sup>.

---

60 En relación a esta materia se sugiere, NAVARRO Meza, Miguel (2019). *La Institucionalidad Superior, el*

En síntesis, la Segunda Guerra Mundial perfiló cuestiones fundamentales en la seguridad exterior de la República, muchas de las cuales siguen vigentes en la actualidad, no obstante los 75 años transcurridos de su término. Resulta oportuno destacar los elementos estratégicos evidenciados por la guerra. Es bien sabido que en ámbito de la política internacional y de la Función de Defensa la Historia enseña y los pueblos han de aprender de su experiencia. Esto es aplicable en la especie en el actual proceso político chileno. La defensa y las relaciones político-militares han figurado de manera temprana y prominente en el debate constitucional. Las propuestas ya esgrimidas abarcan ya una amplia gama de cuestiones asociadas a la seguridad exterior del país. En esta perspectiva, las experiencias del país antes y durante la Segunda Guerra Mundial adquieren un valor efectivo en sus perspectivas estratégicas actuales. Esto demuestra, una vez más, que la Historia es un componente fundamental en las grandes definiciones internacionales y de seguridad de los países y que Chile no se sustrae a ese principio.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS Van Buren, Mario (1970). *HISTORIA DIPLOMÁTICA DE CHILE 1541-1938*. Segunda edición actualizada a 1958. Editorial Universitaria, Santiago.
- (1998). *La Diplomacia Chilena en la II Guerra Mundial* Editora Artequem, Santiago de Chile.
- BEEVOR, Anthony (2012). *THE SECOND WORLD WAR* Little, Brown and Company Hachette Book Group, New York
- BURR, Robert. N (1967). *BY REASON OR FORCE Chile and the Balance of Power in South America 1830-1905* Berkeley, California Press.
- CASTAGNETO, Piero y LASCANO, Diego M. (2011). *BUQUES DE GUERRA CHILENOS 1850-1950 Un Siglo en Imágenes* Ril Editores, Santiago de Chile.
- FUERZA AÉREA DE CHILE (2001). *HISTORIA DE LA FUERZA AÉREA DE CHILE* . Tomo II.
- HORNE, Alistair (2007) *TO LOSE A BATTLE France 1940* Penguin Books.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass.
- KAGAN, Donald (1995). *ON THE ORIGINS OF WAR and the preservation of peace* Anchor Books, New York
- MALDONADO Prieto, Carlos (1988). *La Milicia Republicana. Historia de un Ejército Civil en Chile 1932/1936*.
- MC MURTRIE Francis E. (ed) (1939). *JANE'S FIGHTING SHIPS 1939* Sampson Low, Marston, London.

---

*eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile* en << ANTECEDENTES PARA EL DEBATE ACERCA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL>> Libro de la Colección ANEPE N° 45, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile.

NAVARRO Meza, Miguel (2009). *Política Exterior y Política de Defensa; una cercanía esquiva* Revista Política y Estrategia N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago de Chile.

----- (2019) *La Institucionalidad Superior, el eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile* en << ANTECEDENTES PARA EL DEBATE ACERCA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL >> Libro de la Colección ANEPE N° 45, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile.

PIZARRO Soto, Alejandro (1999). *Diego Aracena Maestro de Vuelo* Gráfica Quilicura, Santiago de Chile.

PRATS González, Carlos (1985). *Memorias, Testimonio de un Soldado*. Pehuen Editores.

ROUT L.B. & BRATZEL, J.F (1986). *The Shadow War. German Espionage and United States Counterespionage in Latin America during World War II* Universit Publications of America, Frederick, Maryland .

SERRA, Narcís (2008). *La Transición Militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Random House Mondidori.

SCHEINA, Robert L., (1987). *LATIN AMERICA A Naval History 1810-1987* Naval Institute Press, Annapolis

TROMBEN Corvalán, Carlos (2019). *La Armada de Chile, una historia de dos siglos* RIL Editores, Tomo II.

WHITLEY, M.J. (1995). *Cruisers of World War Two* Arms and Armour Press. UK

WILLIAMSON, Gordon (2009). *Kriegsmarine Auxiliary Cruisers* Osprey Publishing, UK.





# **TEMAS DE ACTUALIDAD**



## CHINA'S STRATEGIC RELATIONS WITH THE WESTERN WORLD<sup>∞</sup>

BERNARD D. COLE\*

### ABSTRACT

This paper's topic, "China's Strategic Relations With the Western World," discusses some economic and military aspects of the People's Republic of China's (defined as the PRC or "China") relations with the West—a very large and varied geographic region, defined as North America, Western Europe, and Latin America, the last further defined to include South America, Central America, Mexico, and the Caribbean. Even within that definition, however, discussion is sharply focused due to the brevity of this paper.

### LAS RELACIONES ESTRATÉGICAS DE CHINA CON EL MUNDO OCCIDENTAL

#### Resumen

El tema de este artículo, "Las relaciones estratégicas de China con el mundo occidental", analiza algunos aspectos económicos y militares de las relaciones de la República Popular China (definida como la República Popular China o "China") con Occidente, una región geográfica muy grande y variada, definida como América del Norte, Europa Occidental y América Latina, la última más definida para incluir América del Sur, América Central, México y el Caribe. Sin embargo, incluso dentro de esa definición, el debate se centra claramente debido a la brevedad de este documento

### AS RELAÇÕES ESTRATÉGICAS DA CHINA COM O MUNDO OCCIDENTAL

#### RESUMO

O tema deste artigo, "As Relações Estratégicas da China com o Mundo Ocidental", discute alguns aspectos econômicos e militares das relações da República Popular da China (definida como a RPC ou "China") com o Ocidente — uma região geográfica muito grande e variada, definida como América do Norte, Europa Ocidental e América Latina, a última definida para incluir América do Sul, América Central, México e Caribe. Mesmo dentro dessa definição, no entanto, a discussão está fortemente focada devido à brevidade deste artigo.

---

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 280320 - Fecha de aceptación: 151220.

\* A.B. in History, University of North Carolina; M.P.A. in National Security Affairs, University of Washington; y Ph.D. in History, Auburn University. Publicaciones: "China and the South China Sea (2016);" "China's Quest for Great Power: Ships, Oil, and Foreign Policy in China (2016);" "Asian Maritime Strategies" (2014), "Sea Lanes and Pipelines: Energy Security in Asia (2013)", "The Great Wall at Sea: China's Navy in the 21st Century (2010)"; "Taiwan's Security: History and Prospects (2006)". Estados Unidos. [comdesron35@comcast.net](mailto:comdesron35@comcast.net) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5010-8800>

## Introduction

This paper's topic, "China's Strategic Relations With the Western World," discusses some economic and military aspects of the People's Republic of China's (defined as the PRC or "China") relations with the West—a very large and varied geographic region, defined as North America, Western Europe, and Latin America, the last further defined to include South America, Central America, Mexico, and the Caribbean. Even within that definition, however, discussion is sharply focused due the brevity of this paper.

The discussion describes Chinese priorities, programs, and strategic paradigms that are also applicable to other global areas, such as East, South, and Central Asia; Africa; the Middle East; and Russia. The paper's goal is to understand the rationale behind Beijing's policies and strategy regarding Western nations, while offering possible guidelines for anticipating future Chinese economic and military policies when operating in the international arena. The methodologies involved in pursuing this objective include reviewing relevant history, analyzing current geopolitical circumstances, and applying a rational actor model to those factors.

As noted in this paper's conclusion, Beijing has established and long practiced policies to support a national strategy designed to first, maintain the Chinese Communist Party (CCP) in power, and second, to support that goal by maintaining a growing economy. These policies are coincident with a very strong sense of nationalism in China, one that still seriously resents the so-called "100 years of humiliation," that lasted approximately from 1842-1949, when Western nations and Japan systematically and thoroughly violated China's sovereignty. This in turn influences an equally strong sense of sovereignty, currently focused on border issues with India, the status of Taiwan, insular claims in the East and South China Seas, and lesser disputes with North and South Korea.

These concerns in part emerge from a sense of history that in turn contributes mightily to current Chinese nationalism. Indeed, China led the world in many categories during the past two millennia. These included education, the arts, science, administration, and military developments both ashore and at sea. That period deteriorated during the nineteenth century and ended with the 1911 downfall of the Qing Dynasty, the last imperial government to rule China.

While not a "hermit kingdom," at title applied to nineteenth century Korea, or even the seclusion of the Japanese islands during the eighteenth and earlier centuries, imperial China's relations with the West were very limited, restricted more by geography as by governmental policies.

A more significant general description of China is the translation of its name in Chinese, *zhongguo*, a name for "China" usually translated as "middle kingdom." This phrase should not be interpreted as meaning that Beijing considers China to be the geographic center of the world. Rather, the phrase more correctly means that China exists in the "middle" between heaven and earth. This is a subtle but important distinction when trying to evaluate Beijing's foreign policy goals, since it contradicts the too-often heard criticism of Beijing's goal as global dominance.

### **Domestic Influences: The Middle Kingdom**

Former Speaker of the U.S. House of Representatives Tip O'Neill once declared that "all politics is local." This applies as much in China as it does in the United States, albeit with a very different focus. A national leader, whether elected or self-appointed, democratic or fascist or communist, has a constituency he or she must satisfy at various levels.

Any government ruling China must have the support of the people. This applied to the imperial regimes that were in power from approximately 4000 B.C.E. to 1911, and the warlord regimes and Republican government that spanned the period to 1949, when the People's Republic of China (PRC) was established.

The Chinese Communist Party (CCP) in 1949 became the government of a broken, devastated country, torn by nearly a half-century of civil war and foreign invasion. That condition improved initially, but then waxed and waned—mostly the latter—due to ideological spasms by Mao Zedong. These culminated in the Great Proletarian Cultural Revolution (GPCR) that ravaged the country from 1964 until Mao's death in 1976. Disorder continued until Deng Xiaoping consolidated power in 1978 over other would-be successors to Mao.

Deng set China on the path to recovery from thirty years of Maoist inconsistency and domestic destruction. He emphasized economic modernization as the country's top priority, dependent in part on the following strategy.

- establish and sustain a peaceful environment on China's borders and in the approaches to them,
- avoid forming alliances making enemies, or taking sides in other countries' quarrels,
- keep a low political and military profile,
- cultivate friendship and trade with all nations regardless of their ideology, and
- minimize friction with other countries by reacting to perceived slights and insults with restraint<sup>1</sup>.

China's progress has been remarkable since Deng initiated his modernization programs. It is now the world's largest consumer of energy, second largest and fastest growing economy, and deploys a military second only the United States globally, and by far the strongest in East Asia. Deng's prescription has been changed by current President Xi Jinping with respect to the United States, however, reflecting both China's enormously increased strength since Deng fostered national modernization and by a perceived U.S. decline following the 2008 financial crisis. Xi verbalized this in a 2013 proposal that China and the United States form a "new type of great power relationship," a proposal that received short shrift in Washington<sup>2</sup>. Current Chinese realization of its global strength has

---

1 Cited in Chas W. Freeman, Jr. "China's National Experiences and the Evolution of PRC Grand Strategy," in David Shambaugh (ed.), *China & the World* (N.Y.: Oxford University Press, 2020), 45. Referred to hereafter as "Shambaugh." Trade figures are provided in Appendix A.

2 Discussed in David M. Lampton, "A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable

likewise and more significantly affected its international relations in general.

China's current relations with the other nations of the world are based on a strategy designed to take advantage of extremely strong foundations and national pride.

### Global Influence

The "Five Principles of Peaceful Coexistence" were a product of a 1954 Sino-Indian agreement, but are more commonly remembered from Chinese Premier Zhou Enlai's pronouncement during a meeting of non-aligned nations at Bandung, Indonesia the following year. These remain a commonly held trope for China's theory of international relations. They are

- (1) Mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty,
- (2) Mutual non-aggression,
- (3) Mutual non-interference in each other's internal affairs,
- (4) Equality and mutual benefit, and
- (5) Peaceful co-existence.

These points emulate the non-interference doctrine described in the 1648 Peace of Westphalia, developed by the European powers at the end of the extremely destructive Thirty Years War that desolated the continent. That conflict had been caused by religious strife; the contestants sought to instill a more rational set of modalities for international relations, including characterizing nations as sovereign states, rather than by their religion or rulers.

Deng Xiaoping adopted the Five Principle of Peaceful Coexistence by emphasizing a cautious approach to improving relations with other nations. In practice, of course, Beijing conducts its relations with other nations very much in a traditional nationalistic fashion. This has been amply demonstrated both in deeds and in words, as will be discussed below. Three statements by Chinese officials are especially relevant.

First, Foreign Minister Yang Jiechi, speaking at the July 2010 meeting of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in Hanoi, chastised Singapore Prime Minister Lee Hsien Loong, pointedly stating "China is a big country and other countries are little countries, and that's just a fact"<sup>3</sup>. In other words, China would act internationally whenever and however it liked, whenever and wherever it had the power to do so.

Second, Foreign Minister Wang Yi echoed his predecessor in March 2014. While insisting China would be benevolent toward "smaller countries" in the South China Sea region, Wang expressly told the world that "we will never accept unreasonable demands

---

Foundation for U.S.-China Ties." *Asia Policy* 16 (July 2013), 51-68, available through <https://www.jstor.org/stable/24905231?seq=1>

3 See Ian Storey, China's Missteps in Southeast Asia: Less Charm, More Offensive," *China Brief*, v. 10, 25 (17 December 2010), at: <https://jamestown.org/program/chinas-missteps-in-southeast-asia-less-charm-more-offensive/>

from little countries”<sup>4</sup>.

Finally and most egregiously, a military professor in Beijing stated in 2016 that “China possesses a superior cultural gene needed to become the world’s leader”<sup>5</sup>.

Perhaps more significant than these exasperated and exasperating statements has been Beijing’s shift from insisting on bilateral relations as its primary strategy for conducting foreign relations, to an appreciation of and even enthusiastic participation in multilateral organizations. The Chinese role in the United Nations (UN) is a leading example. For instance, Beijing provides more peacekeeping troops to UN missions, over 5,000, than do the other four permanent members of the Security Council (the United States, Russia, Great Britain, and France) combined.

China has also taken advantage of the Trump administration’s withdrawal from the Trans-Pacific Partnership (TPP) to consolidate its position as a regional economic power throughout not only East Asia, but throughout all of Asia and reaching to Europe, Africa, and even Latin America. The similar U.S. withdrawal from the 2016 Paris Climate Accord has opened the way for China to claim world leadership in reducing carbon emissions and by inference, the global leader in environmental concerns. That this role is spurious for a nation renowned for domestic air, water, and ground contamination has neither prevented Beijing’s claims nor reduced its increasing role as a global power keen to take the leadership of multi-lateral organizations.

Another example of China’s perceiving and adopting multilateralism is its joining the Arctic Council as an associate member in the guise of a self-proclaimed “near-Arctic nation.” This nomenclature is unique to Beijing, but has become accepted by the majority of the international community. Finally, China has and continues to play an increasingly active role in the World Health Organization (WHO), World Bank, International Monetary Fund (IMF), the World Trade Organization (WTO), the International Criminal Police Organization (Interpol), and other multilateral organizations. China’s participation always maintains a bottom line of “China first,” with organization’s goals very much a lesser priority<sup>6</sup>.

Beijing’s foreign relations still prioritizes its regional neighbors. Its northeast Asia interlocutors, South and North Korea, and Japan are a particular focus, but China’s number top foreign concerns are those concerning sovereignty, a list led by Taiwan and including claims in the East China Sea, South China Sea, and its border with India. This regional focus also includes concerns about Australia and the island states of the South and Southwest

---

4 Quoted in Edward Wong, “China’s Hard Line: No Room for Compromise,” *New York Times* (8 march 2014), at: <https://www.nytimes.com/2014/03/09/world/asia/china.html>

5 Sr. Col. Liu Mingfu, quoted in Maochun Miles Yu, “Understanding China’s Strategic Culture Through Its South China Sea Gambit,” Hoover Institution (9 may 2016), at: <https://www.hoover.org/research/understanding-chinas-strategic-culture-through-its-south-china-sea-gambit>

6 A recent example is discussed in Colin Dwyer, “Former Interpol President Sentenced to Prison for Corruption,” *NPR* (21 january 2020), at: <https://www.npr.org/2020/01/21/798121397/former-interpol-president-sentenced-to-prison-in-china-for-corruption>

Pacific, but none of these are accorded special priority.

Beijing employs economic pressure against nations that have offended it. Examples include cancelling salmon imports from Norway when the Nobel Peace Prize was awarded in 2017 to a prominent Chinese human rights activist, Liu Xiaobo. China's economic punishment lasted six years<sup>7</sup>.

Another case involved the Philippines, following disputes with China over South China Sea claims, when Beijing imposed otherwise unjustified restrictions on Philippine banana imports<sup>8</sup>. A third example is Beijing's ban on the export of rare earth minerals to Japan in 2010, another example of extreme Chinese sensitivities to even minor, perceived insults<sup>9</sup>.

In addition to employing its economic power as a "hammer" in conducting relations with other nations, China also uses the PLA as a diplomatic, as well as a military, instrument of statecraft. Beijing's 1998 Defense White Paper described China's "new security concept," and assigned the mission of "military diplomacy" to the PLA. Hu Jintao further emphasized this role in 2004 as part of his "New Historic Missions" for the PLA, as it has been in subsequent Defense White Papers<sup>10</sup>.

The PLA also manages China's inventory of nuclear weapons. This inventory is dwarfed by those of Russia and the United States, which leads Beijing to engage in negotiating nuclear arms reduction. The small Chinese inventory includes a triad of sorts, with a few fleet ballistic missile submarines and the theoretically nuclear weapons-capable H-6 bomber supplementing the land-based missiles that form the overwhelming category of the nation's nuclear deterrent force.

---

7 The fact that the Nobel prizes are a Swedish program, and that Oslo simply was the site of the award, attests to Beijing's exaggerated sensitivity and possible ignorance. See Andrew Jacobs and Jonathan Ansfield, "Nobel Peace Prize Given to Jailed Chinese Dissident," *New York Times* (8 October 2010), at:

<https://www.nytimes.com/2010/10/09/world/09nobel.html> and Thomas Langhelle, "China Steps Up Retaliation Against Norway for Nobel," *Reuters* (n.d.), at: <https://www.reuters.com/article/us-nobel-peace-china/china-steps-up-retaliation-against-norway-for-nobel-idUSTRE6971XY20101012>, China Condemns 'Insult' of Award to Jailed Dissident Liu Xiaobo," *Independent* (9 October 2010), at: <https://www.independent.co.uk/news/world/politics/china-condemns-insult-of-award-for-jailed-dissident-liu-xiaobo-2101810.html>

8 "China's Banana Diplomacy With the Philippines," *Stratfor* (17 May 2016), at: <https://worldview.stratfor.com/article/chinas-banana-diplomacy-philippines>.

9 BRADSHER, Keith. "Amid Tension, China Blocks Vital Exports to Japan," *New York Times* (22 September 2010), at: <https://www.nytimes.com/2010/09/23/business/global/23rare.html>.

10 "White Papers," China's Ministry of National Defense (May 2015), at: <http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/>. See James Mulvenon, "Chairman Hu and the PLA's 'New Historic Missions,'" *China Leadership Monitor*, No. 27 (9 January 2009), at: <https://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM27JM.pdf>. Inventories are discussed by Hans Kristensen and Matt Korda, "Status of World Nuclear Forces," *Federation of American Scientists* (May 2019), at: <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

China will no doubt continue improving its nuclear force, as indicated by plans to continue modernizing its sea-borne deterrent. There is little evidence that Beijing would alter its “no first use” policy regarding the employment of nuclear weapons, but there is very little doubt that such weapons would be used as a second strike in response to a nuclear attack by the United States or another nuclear-armed nation. The ongoing reorganization of China's military and associated forces also underlines concerns about the effectiveness of its nuclear deterrent. These have been reorganized into the Rocket Force, a new service branch that replaces the old Second Artillery force<sup>11</sup>.

Beijing has established “defense” or “strategic” dialogues with twenty-six nations and regional organizations since 2005. These include Australia, Brazil, Egypt, the EU, France, Germany, Israel, Jordan, the African Union, Mexico, Nigeria, Peru, Portugal, Russia, South Africa, Syria, Turkey, the United Kingdom, the United States, the United Arab Emirates, and Venezuela<sup>12</sup>. Such agreements vary widely in content and strategic impact. For instance, that with Russia does impart serious nation-to-nation strategic implications; that with say, Portugal, does not.

A list of “The PLA's Top 10 Partners, 2003-2018,” in terms of military exercises, “senior level visits,” and personnel exchanges is also indicative of the PLA's role in foreign relations. The list includes Russia, the United States, Australia, and New Zealand; the others are Pakistan, Thailand, Singapore, Vietnam, India, and Indonesia<sup>13</sup>.

China thus makes full use of the cultural, diplomatic, economic and military instruments of statecraft when dealing with other nations. In keeping with this paper's focus, Beijing's efforts with the Western world will now be examined.

## Europe

Several European nations were among the imperialists that attacked Chinese sovereignty in the nineteenth and twentieth centuries, contributing to the “century of humiliation,” a factor that still affects Beijing's attitude toward relations with Great Britain, France, and others. That history remains an element in Beijing's attitude toward European nations concerned, but its economic relations with the region are extensive and increasing. Tourist and student flows are significant, as are other cultural influences.

The European nations did not all join the United States in its efforts to contain and isolate the PRC from 1949 to 1971. However, it was only in 1984 that

trade was formalized in the Trade and Cooperation Agreement between China and

---

11 U.S.-China Economic and Security Review Commission, “2019 Annual Report Section 2: China's Military Reorganization and Modernization: Implications for the United States,” (Washington, D.C., 2020), 215, at:

[https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/Chapter%2020Section%202-%20China's%20Military%20Reorganization%20and%20Modernization,%20Implications%20for%20the%20United%20States\\_0.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/Chapter%2020Section%202-%20China's%20Military%20Reorganization%20and%20Modernization,%20Implications%20for%20the%20United%20States_0.pdf)

12 See Appendix B.

13 SAUNDERS, Philip. “China's Global Military-Security Interactions,” in Shambaugh, 202.

the European Economic Community (EEC), which remains in effect. Military relations also benefited China, as the PLA took advantage of arms sales from European nations, particularly France and Germany<sup>14</sup>.

China deals not just with individual European nations, but also, and perhaps more meaningfully, with the European Union (EU). Britain's recent exit from the EU will no doubt affect Chinese priorities and policies toward Europe, but it is too soon to say to what degree. What is certain is the EU's increasing wariness about China's economic policies and their effects on European well-being, political as well as economic.

China's relations with the EU may have reached a turning point in 2016, when Europeans began at least verbally to speak to an overexpansion of Chinese interests in Europe. Defensive trade measures and a decision against granting "market economy status" to China have substantiated those concerns<sup>15</sup>. This step was perhaps predictable, given the periodic failure of the EU-China High-Level Economic and Trade Dialogue to meet annually, as designed, as well as by failure to agree on the modalities for financing public projects. Despite these concerns, Europe still welcomes Chinese investment which remains prominent, particularly in high technology sectors.

The emergence of a significant PLA role in some of China's investment, including in some cases, outright purchase, of high technology companies has caused further misgivings on Europe's part, but have not significantly constrained continued increases in Chinese economic and political influence in Europe. The negotiations between China and the EU have typified Beijing's strategy of "push-and-shove," meaning no compromise, but only momentary pauses at the negotiating table. Or to paraphrase a senior US diplomat: "the real negotiating begins after the agreement is signed"<sup>16</sup>.

China also employs the military instrument of statecraft in its dealings with European nations. This has occurred bilaterally during long cruises by ships of China's People's Liberation Army Navy (PLAN), often following their deployment to counter-piracy operations in the Gulf of Aden. PLAN task groups have visited ports throughout the Mediterranean, Black, North Atlantic, North, and Baltic Seas. They have exercised with several of those regions' navies, although on a limited basis; limited, that is, both in frequency and the simplicity of the operations conducted.

---

14 See "Summary of Treaty," EUROPA Database, at: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=341>. I toured a PLAN frigate in 1996 and was surprised to find German-provided Siemens main propulsion diesel engines and a French-supplied helicopter onboard.

15 ELLIOTT, Larry. "European Parliament Gives China a Black Eye Over Trade Status," *The Guardian* (12 May 2016), at: <https://www.theguardian.com/business/2016/may/12/european-parliament-denies-china-equal-trading-rights>

16 See Francois Godement, "China's Relations with Europe," in Shambaugh, 256-260 for a comprehensive look at this relationship; Deb Weidenhamer, "The Contract Is Signed. And Now the Negotiating Begins," *New York Times* (28 January 2014), at: <https://boss.blogs.nytimes.com/2014/01/28/the-contract-is-signed-and-now-the-negotiation-begins/>

Other Chinese military services also have exercised with European partners<sup>17</sup>. The PLA's modernization and reorganization process that began in 2013 headlines a very strong effort to increase the lethality and flexibility of the PLA. The PLA's stated missions include safeguarding "the security of China's overseas interests" and "to participate in regional and international security cooperation and maintain regional and world peace"<sup>18</sup>.

Hence, China uses the PLA as a diplomatic, as well as a military, instrument of statecraft. Its "defense" or "strategic" dialogues with Europe include the EU, France, Germany, Portugal, and the United Kingdom.

A list of "The PLA's Top 10 Partners, 2003-2018," in terms of exercises, "senior level visits," and personnel exchanges does not include the EU or European nations, but they do occur. Furthermore, Europe ranks second on a list of the number of senior level military visits, 2003-2018<sup>19</sup>.

China's relations with Europe during the past forty years have developed a pattern typical of its relations with other nations in general; this is a "carrot and stick" approach. When an economic partner takes a political step of which Beijing disapproves, it applies economic penalties to the nation it blames. The Chinese reaction to perceived slights often seems exaggerated, overly-sensitive, and indicative more of a weak, insecure nation, than one ranking second in the world in economic and political power. Examples include the above-noted examples of the imposition of economic penalties against, Japan, Norway, and the Philippines at various times.

Thus, the Chinese strategic view of Europe is opportunistic, regarding the region as rich in economic benefits. Significant political and military advantages are also perceived, as in benefits gained from the extensive Chinese investment in European seaports and infrastructure projects. Beijing no doubt also sees its strong economic relations with Europe as leverage in its global struggle with the United States<sup>20</sup>.

---

17 "Chinese, EU Naval Escort Forces Conduct Interactions," *China Military Online* (9 december 2015); Zoe Stanley Lockerman, "A First: China, EU Launch New Combined Naval Exercise," *The Diplomat* (18 October 2018), at: <https://thediplomat.com/2018/10/a-first-china-eu-launch-new-combined-military-exercise/>; Ryan Pickrell, "Chinese military deploys armored vehicles to Europe for the first time as Chinese medics train in Germany," *Military Times* (10 July 2019), at: <https://www.militarytimes.com/news/your-army/2019/07/10/chinese-military-deploys-armored-vehicles-to-europe-for-the-first-time-as-chinese-medics-train-in-germany/>. Also see the general discussion in "Report to Congress on Chinese Naval Modernization," summarizing the Congressional Research Service Report RL33153 (Washington, D.C.: 23 december 2019), at: <https://news.usni.org/2019/12/23/report-to-congress-on-chinese-naval-modernization>

18 *Defense White Paper*, PRC State Council (Beijing: may 2015), at:

[http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm)

19 SAUNDERS, Philip. "China's Global Military-Security Interactions," in Shambaugh, 202.

20 KAKISSIS, Joanna. "Chinese Firms Now Hold Stakes in Over a Dozen European Ports," *NPR* (9 october 2018), at: <https://www.npr.org/2018/10/09/642587456/chinese-firms-now-hold-stakes-in-over-a-dozen-european-ports>

## United States

The United States is China's number one international concern. Its view of the United States is complex, with both strongly negative and positive elements. On the negative side is the firmly and widely held view among China's government officials, both civilian and military, as well as its ruling elites, that the United States is determined to contain their country, to prevent it from regaining its historic global prominence, thus threatening the U.S.'s global hegemony. The degree to which these mixed feelings about the United States exist among the Chinese population at large is difficult to measure, but does exist.

U.S. containment in this view has comprehensive goals, including military, economic, political, and social elements. This view also includes U.S., and by extension Western and Japanese, refusal to allow China, with the world's second largest economy and military, from changing the post-World War II international economic, trading, and multilateral political system designed, implemented, and dominated by the United States.

It is neither justified nor sustainable in Beijing's eyes for it to be so artificially constrained in its attempts to modernize and improve the great Chinese nation to the position of global prominence it held for so many years prior to its nineteenth century diminution and eventual collapse, particularly since those catastrophic events were the direct result, in Chinese eyes, of Western and Japanese aggression.

On the economic front, while China's enormous progress since the late 1970s has been due primarily to the efforts of the Chinese people, their efforts were helped immeasurably by the U.S. government—administrations of both political parties—opening the American market to Chinese companies and supporting Chinese membership in the World Trade Organization (WTO) and other international organizations. Washington laid a particularly difficult road for Beijing to travel to join the WTO. Accession finally occurred in 2001; as Beijing has become an active, major member of the organization, its trade profile has improved dramatically.

Perhaps the most basic problem with China's economic and military developments during the last four decades is Washington's view that those developments directly threaten the "international order" fostered and supported by the United States and its allies, post-World War II. This view, at its most extreme, continues to gain currency in the United States—that every Chinese advance is a threat.

Militarily, the United States correctly determined that its Cold War contest with the Soviet Union and international communism would be greatly enhanced by allying with Beijing against Moscow. This policy was seized upon by China following the 1969 conflict with the Soviet Union and harsh relations that lasted until the early 1990s, following the end of the Cold War. Their post-1972 relationship benefitted both China and the United States, but unfortunately has been lost to history as today's "nationalists" in both countries blame the other for various economic, political, and military ills.

The "trade war" launched by President Donald J. Trump in 2018 has contributed to a slowdown of China's economy, but has also substantially hurt sectors of the U.S. economy,

particularly the agricultural. China's President Xi Jinping may have underestimated the deleterious effects of the trade war's tariffs imposed by Trump, but the latter mysteriously and erroneously keeps insisting that the tariffs equate to money paid by China to the United States.

A "phase one" agreement reached between the two nations in February 2020 may alleviate some of the mutually negative effects of this trade dispute, but they persist, both against the global economy, as well as against the two protagonists<sup>21</sup>. Particularly troubling are calls by U.S. officials for "decoupling" the two economies, a near-impossible goal that would severely constrain both nations' economies and increase uncertainty among global markets<sup>22</sup>.

The U.S. view of China has responded to Beijing's dissatisfaction with equal negative emphasis. The Secretary of Defense, for example, recently described China as

"...the Department's highest priority, as its government continues to use-- and misuse--its diplomatic, economic, and military strength to try to reshape the world in its favor, often at the expense of U.S. interests. The Chinese Communist Party (CCP) continues to invest heavily in the modernization and expansion of its military in areas such as space, cyber, electronic warfare, undersea warfare, fighter aircraft, bombers, long-range missiles, and other anti-access / area denial (A2/AD) capabilities. China's goals are clearly stated: by 2035, the CCP's leaders seek to complete its military modernization, and, by 2049, become a preeminent global military power. What is most troubling is that China is pursuing these objectives by any means necessary, including forced technology transfer, intellectual property theft, cyber espionage, and commercial acquisitions. Once Beijing obtains and develops these technologies, it leverages them to intimidate or coerce smaller states, while simultaneously narrowing the United States' competitive advantage"<sup>23</sup>.

China's strategic picture of the United States is complex, containing apparent contradictions, with both strong negative but also significant positive views. For example, the United States is trying to contain China by imposing tariffs and WTO regulations as part of its trade war, designed to limit Chinese economic growth; but the United States provides a vital, major trade and financial partner for China. A second example is Beijing's view of continued U.S. defense treaties in Asia and freedom of navigation operations as impinging

---

21 *The Economist* is probably the most useful source of objective analyses of the trade war. Also see, "A Quick Guide to the US-China Trade War," *BBC* (16 January 2020), at: <https://www.bbc.com/news/business-45899310>; "US-China Trade War," *South China Morning Post* (12 March 2020), at: <https://www.scmp.com/topics/us-china-trade-war>

22 BROADMAN, Harry G. "Forced US-China Decoupling Poses Large Threats," *Forbes* (30 September 2019), at: <https://www.forbes.com/sites/harrybroadman/2019/09/30/forced-u-s-china-decoupling-poses-large-threats/#53c4aed1598e>

23 Secretary of Defense Mark T. Esper, "Department of Defense Posture Statement to the U.S. Senate Armed Services Committee, 4 March 2020, at: [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Esper\\_03-04-20.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Esper_03-04-20.pdf)

on China's sovereignty; but the U.S. military presence serves a stabilizing influence re the Korean peninsula and historic Japanese aggression<sup>24</sup>.

Sino-American relations are increasingly tenuous regarding economic, military, political, and even cultural relations, as 2020 disputes regarding the COVID-19 Virus evidence.

### Latin America

Latin America, defined here to include South and Central America, Mexico, and the Caribbean nations, covers more than 12 percent of the globe. Its geography, demographics, economies, governance systems, and foreign priorities cover an amazing variety of topography, political systems, and ethnicity. Its natural resources are legion, and have long provided the dominant interest to other nations seeking interest and investment in Latin America. China has followed this precedent, with its primary interests economic, focusing on Venezuela's oil, Brazil's soybeans, and other commodities. The region also offers Brazil's state-of-the-art aircraft manufacturing industry, deep-sea oil drilling technology, and other pockets of advanced technology.

Latin America receives more than 10 percent of China's foreign investment<sup>25</sup>. That is not an insignificant amount, but fails to match the expectations raised during Chinese President Hu Jintao's highly publicized, two-week tour of the region in 2004, when he visited Argentina, Brazil, Chile, and Cuba following attendance at the Valparaiso meeting of the Asia Pacific Economic Cooperation forum (APEC), which included estimates of \$100 billion in Chinese investment in the region<sup>26</sup>. The newsworthiness of Hu's visit was heightened by U.S. President George W. Bush's very brief attendance at the APEC meeting, and no follow-on visits in the region. This contrast resulted in reviews positive for Hu and negative for Bush.

China's efforts to improve relations with Latin America gained impetus following institution of Deng Xiaoping's economic modernization programs. Many of the region's nations shifted their diplomatic recognition from Taipei to Beijing between 1970 and 1984. One of Deng's efforts that applied directly to the region was improving "south-south cooperation" to improve China's political and economic relations with developing countries, with a goal of increasing access to raw materials and international position.

The increase in China's relations with Latin American countries continued to expand and improve during the 1990s; indeed, by the end of that decade, Latin America had become a prime target for Chinese political and economic partnership<sup>27</sup>. This trend has

---

24 My conversations with senior Chinese military officers and academics at various times, 1994-2017.

25 NAUGHTON, Barry. "China's Global Economic Interactions," in Shambaugh, Figure 6.5, 131, gives this figure for just "South America".

26 A summary of articles and interviews from China's Ministry of Foreign Affairs concerning Hu's visits to Latin America is at:

[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/huvisit\\_665888/](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/huvisit_665888/)

27 JENKINS, Rhys. "Latin America and China: A New Dependency?", *Third World Quarterly* 33, 7 (2012), 1137-1158, at:

topped out, however, with 2019 one of the lowest on record for Chinese “state-to-state” financing, with approximately \$1.1 billion loaned from Chinese banks to Latin American governments and state-owned enterprises. Notable loans were made to Argentina, the Dominican Republic, Suriname, and Trinidad and Tobago<sup>28</sup>.

Free Trade Agreements were signed with Peru and Costa Rica in 2009 and 2010, respectively; Beijing has announced “strategic partnerships” with Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru, and Venezuela.

China published a “Policy Paper on Latin America and the Caribbean” in 2016<sup>29</sup>. This expressed Beijing’s economic, political, social, and military goals for the region, thoroughly blanketed in a mantra of “partnership,” “cooperation,” and “win-win.” A threatening thread throughout the white paper was implied rather than stated outright. This conditioned regional nations’ good relations with China on not recognizing or conducting extensive relations with Taiwan; not supporting Tibetan interests, including particularly recognizing the Dali Lama; not expressing criticism of Beijing’s actions against its Muslim citizens, especially those in Xinjiang, or otherwise criticizing China.

The 2016 Policy Paper is a landmark publication, expressing policies both clear and potentially beneficial both to China and the targeted countries. Hence, its four parts will be discussed in some detail. Part I is a brief blandishment aimed at Latin America and the Caribbean.

Part II cites important precedents for improved Sino-Latin American relations. The first is the 2008 Chinese government’s paper advocating a “comprehensive and cooperative partnership” with the region. The second followed a 2014 meeting between Chinese and Latin American leaders in Brasilia. The conference’s concluding statement included a “comprehensive and cooperative partnership of equality, mutual benefit and common development.” It was followed by the “Forum of China and the Community of Latin America and Caribbean States (China-CELAC Forum),” established as a platform for future cooperative efforts.

Part III of China’s Latin America Policy Paper, “Bringing the Comprehensive and Cooperative Partnership to New Heights” is a variation on the Five Principles of Peaceful Coexistence, offering five goals:

- (1) sincerity and mutual trust in the political field,
- (2) win-win cooperation on the economic front,
- (3) mutual learning in culture,

---

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2012.691834>

28 MYERS, Margaret and GALLAGHER, Kevin. “Scaling Back: Chinese Development Finance in LAC, 2019,” *The Dialogue* (18 march 2020), at:

<https://www.thedialogue.org/analysis/scaling-back-chinese-development-finance-in-lac-2019/>

29 “Full Text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean,” State Council of the PRC (Beijing: 24 november 2016), available at:

[http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm)

The following discussion draws heavily on this Policy Paper.

- (4) close coordination in international affairs, and
- (5) mutual reinforcement between

China and the region as a whole, and between China and the individual nations of the region.

Another significant diplomatic step was Beijing's 2015-2019 "China-Latin American and Caribbean Countries Cooperation Plan," focused on trade and investment. It emphasized financial cooperation to help identify "energy and resources, infrastructure construction, agriculture manufacturing scientific and technological innovation and information technology" as priorities for "jointly building logistics, electricity and information" in the region, while "expanding the three financing channels of funds, credit loans and insurance." The China-CELAC forum is supposed to support these objectives.

Part IV addressed the means for furthering these objectives, namely

- (1) High-Level Exchanges,
- (2) Exchanges of Experience on Governance,
- (3) Inter-governmental Dialogue and Consultation Mechanisms,
- (4) Exchanges Between Legislatures,
- (5) Exchanges Between Political Parties, and
- (6) Local Exchanges.

The Cooperation Plan's particulars for the "Economic Field" are unexceptionable: trade, economic and technical assistance, cooperation for industrial investment and capacity, financial programs, energy and resources production, infrastructure development, manufacturing, agriculture, space, maritime affairs, customs and quality inspection, trade and investment promotion institutions and business associations of the two sides, as well as scientific and technological innovation.

These objectives are further defined to include "Social Aspects," such as social governance and development; environmental protection, climate change and disaster reduction; poverty reduction; and health cooperation. The White Paper then addresses the "Cultural and People-to-People Fields," specifically:

cultural and sports exchanges and cooperation, education and human resources training, press-publication-radio-film-television exchanges and cooperation, tourism cooperation, exchanges between think tanks, academic institutions, and non-governmental organizations, and consular cooperation.

Next, proposed "International Collaboration" addresses "international political affairs, global economic governance, implementation of a 2030 agenda for sustainable development, response to climate change, and cyber security."

Finally, "Peace, Security and Judicial Affairs" would include cooperation in military exchanges, judicial and police affairs, all addressed through "collective cooperation" and "Trilateral cooperation".

In short, China's 2016 White Paper on Latin America and the Caribbean is a long list of platitudes and well-sounding programs, all dependent on Beijing's approval, based in turn on what the former Foreign Minister Yang Jiechi described as China's priority as a "large country," opposed to the "small countries" of Latin America and the Caribbean.

China's Cooperation Plan certainly aims to maximize its own benefits, but still offers opportunities to Latin American nations tired of the U.S.'s historically inconsistent and often domineering policies and attitude toward the region. It is worth noting that Brazil is China's most prolific trade partner in Latin America. This is due chiefly to Beijing's need to purchase the soybeans that are abundantly grown in Brazil, a factor exacerbated by the U.S.-initiated trade war with China.

A prominent Chinese-Latin American economic relationship is embodied in "One Belt, One Road" now called the "Belt and Road initiative" (OBOR or the BRI) announced by President Xi Jinping in 2013 and extended to Latin America at the 2018 China-CELAC ministerial forum. Nineteen regional countries have since joined the program<sup>30</sup>. These are Antigua & Barbuda, Barbados, Bolivia, Chile, Cuba, Dominica, the Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guyana, Jamaica, Panama, Paraguay, Trinidad and Tobago, Uruguay and Venezuela. Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico appear to view the BRI favorably, but have yet to sign on with Beijing<sup>31</sup>.

The benefits to members are promising, but yet fully to be realized. BRI is not a multilateral organization, but a series of bilateral agreements between China and the correspondent countries. These agreements depend in large part on Chinese financing, usually by the China Development Bank (CDB) and Export-Import Bank (Eximbank), focusing on building infrastructure improvements in the recipient countries.

Another important Chinese program aiming at international trade and financing is the Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), organized in 2014. AIIB is advertised as "a multilateral bank," but it is Chinese in origin, original funding (30 percent), voting rights (26 percent), location (Beijing), and leadership (Jin Liqun). Neither Japan nor the United States are AIIB members, a decision that seems to have accrued no benefit to either. One hundred nations have joined the AIIB as of April 2019, including many Western but few Latin American nations, just Brazil, Guinea, Hungary, Uruguay, and Venezuela. Bolivia has been trying to join, but has missed required deadlines, apparently because of bureaucratic turmoil<sup>32</sup>.

---

30 See Andrew Chatzky and James MacBride, "China's Massive Belt and Road Initiative" (New York: Council on Foreign Relations, 28 January 2020), at: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>. Also, Margaret Myers, "Remarks at Inter-American Dialogue and Universidad del Pacifico Conference on the BRI," Lima, Peru (2 March 2020), at: <https://www.thedialogue.org/events/the-bri-and-latin-america-prospects-and-implications/>

31 ZHANG, Pepe. "Belt and Road in Latin America: A Regional Game," *The Atlantic Council* (8 October 2019), at: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/belt-and-road-in-latin-america-a-regional-game-changer/>.

32 MENDEZ, Alvaro and TURZI, Mariano. *The Political Economy of China—Latin American Relations: The AIIB Membership*, (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), 99, at: <https://books.google.com/books?id=TzzYDwAAQBAJ&pg=PA95&lpg=PA95&dq=venezuela+in+the+aib&source=bl&ots=hjZURm-PzyW&sig=ACfU3U3rdIIWlWZF478nTqGf57ngfzKG9Q&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewiQu7eSxrDoAhXLhHIE->

Membership now accounts for “78 percent of the world’s population and 63 percent of global GDP”<sup>33</sup>.

This may be viewed as a competitor to the Western-organized World Bank and other regional banks, such as the Development Bank of Latin America (CAF) and the Inter-American Development Bank (IDB). In fact, there are more than enough global development project requirements globally to require the assistance of all such existing banks. In any event, as of October 2019 Beijing announced some impressive figures, that “136 countries and 30 international organizations have signed 194 Belt and Road cooperation documents with the Chinese side.” This was supplemented by a December speech by Foreign Minister Wang Yi that in 2019, “China has signed documents on Belt and Road cooperation with 16 countries and international organizations, bringing the total number of such cooperation documents to 199”<sup>34</sup>.

Xi has continued a program of summit meetings with Latin American leaders and in 2015, Chinese Prime Minister Le Keqiang agreed with his Brazilian and Peruvian counterparts to study the feasibility of constructing a railroad from the Atlantic to Pacific coasts, called the “Twin-Ocean Rail,” a project initially proposed by Xi in 2013. No progress appears to have been made on this project, other than a planning office established in China in 2018<sup>35</sup>.

China has conducted an extensive effort to acknowledge the importance of Latin American regional organizations. It is an observer to the Organization of American States (OAS) and has “ties” with the Group of Rio, the Andean Community, and the Caribbean Community (Caricom). China has made particular efforts to establish closer relations with the members of Mercosur, the important Latin American regional Customs Union that includes Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay. Mercosur is the world’s fourth largest trading bloc smaller only than the European Union, the North American Free Trade Association, and the Association of Southeast Asian Nations. Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Peru, and Suriname are Mercosur Associate Members; Mexico and New Zealand hold observer status, while Venezuela’s membership has been suspended since 2016. Mercosur also has a customs agreement with South Africa, which joins China and Brazil in the BRICS Association, composed of Brazil, Russia, India, China, and South Africa<sup>36</sup>.

---

[HYG0B58Q6AEwEnoECAoQAQ#v=onepage&q=venezuela%20in%20the%20aib&f=false](https://www.aib.org/en/news-events/news/2019/20190713_001.html).

33 “AIIB Reaches 100-Member Milestone,” AIIB (13 June 2019), at: [https://www.aib.org/en/news-events/news/2019/20190713\\_001.html](https://www.aib.org/en/news-events/news/2019/20190713_001.html).

34 The first figures were in Yang Han, “ASEAN Sees Key Role for BRI Projects,” *China Daily* (21 October 2019), at: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/21/WS5dad0fe2a310cf3e3557198f.html>. Wang Yi’s speech, “Braving Waves and Sailing Forward with Resolve (13 December 2019), was quoted in [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/wjbz\\_663308/2461\\_663310/t1724306.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1724306.shtml).

35 “Sino-Latin American Joint Laboratory of Rail Transit Unveiled,” State Laboratory of Traction Power, Southwest Jiaotong University (30 May 2018), at: <http://tpl.swjtu.edu.cn/shownews-27291.html>. Even more ambitious (bizarre?) was Li’s proposal for a “Two Ocean Tunnel,” extending from the Buenos Aires area to Chile’s coast, near Valparaiso.

36 See “Linking Belt and Road With Mercosur,” *OBOR News* (21 November 2019), at: [https://obor.news/linking-belt-road-with-mercotur/?\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_=9418cb21b43b2b29cc44ccba397c7ae7cb9a0def-1583873160-0-AU5mgehOevvPmiZrmp5D7z8TpnYV2YVErBXFN4cgzN1RuIP0ARE3ozFVvd](https://obor.news/linking-belt-road-with-mercotur/?_cf_chl_jschl_tk_=9418cb21b43b2b29cc44ccba397c7ae7cb9a0def-1583873160-0-AU5mgehOevvPmiZrmp5D7z8TpnYV2YVErBXFN4cgzN1RuIP0ARE3ozFVvd)

Beijing includes the military as well as the economic instrument of statecraft in its relations with Latin America. The PLAN hospital ship, *Daishan* (Peace Ark) has visited Cuba, Jamaica Trinidad and Tobago, Costa Rica, and Venezuela<sup>37</sup>.

A Chinese navy task group of two warships and a supply ship also visited Cuba, in 2015, then proceeding to Acapulco, Mexico en route home<sup>38</sup>. More significant than a few ship visits has been the number of Latin American military students attending courses in China as well as the numerous exchanges and visits by Chinese and regional officials, both military and civilian. That said, the number of Latin American students attending U.S. military educational and training institutions dwarfs those going to China. Limited arms sales have flowed from China to Bolivia and a few other regional nations, while significant military technology deals are in place between Beijing and Brasilia and Beijing and Buenos Aires<sup>39</sup>. Again these exchanges and arms sales remain dwarfed by similar agreements and relationships between Latin America and the United States and Europe.

China has focused attempts to increase military cooperation on Bolivia and Venezuela, although efforts have also been made with Argentina, Brazil, and Peru. Despite its continuing attempts to increase its economic, military, and political relations with Latin America, China's relatively cautious approach to the region is influenced by concerns about intruding into what historically has been a U.S. "back yard."

That U.S. policies and relations with the region historically have been marked by many false starts and unfulfilled promises has not terminally affected the strong historic, economic, political, and military linkages between Washington and its southern neighbors. Hence, It was only after Xi Jinping took office that Beijing began more directly to increase its stake and expand its presence in Latin America. Xi's formal visit to the region in 2013 gave rise to his call for creating a "China-Latin America community of common destiny," which with the above-noted CELAC indicates a Chinese desire to create an economic and political "sphere of influence" in the region<sup>40</sup>. Beijing was and is concerned about gar-

---

[H90aS4-0YyBKCXz9xCfXt4eCdfeZO2DS5DMrSqSjlqOUspL\\_eznc9PbLw7RnDaJ8X\\_JgwZwlqt\\_hogu-06uvlYP56gfSH6yNO\\_358alKiadZbS3WSXP3bki69ULsawuKkiz4ufsZ671-GWvF64r4jNqJvT1La\\_oZrOg\\_AzJgF4neDhgdKIIzJNRrqLbkFxFvVocuciyhITHUtGKQc1SL3U75ZsU2Yve7NLz6JLhZ4CJOD-RkDobaQTNMJXtGtJU6NgPPvEHew](https://www.investopedia.com/terms/b/bric.asp). BRICS is described at Christina Majaski, "Brazil, Russia, India, China," *Investopedia* (updated 27 January 2020), at: <https://www.investopedia.com/terms/b/bric.asp>

37 FRANKS, Jeff. "Chinese Navy Hospital Ship Visits Cuba and Caribbean," *Reuters* (21 October 2011), at: <https://www.reuters.com/article/idINIndia-60058520111021>; "China Navy Ship Visits Venezuela for the First Time as Maduro Cozies up to Beijing," *Reuters* (23 September 2018), at: <https://www.businessinsider.com/r-china-navy-ship-makes-maiden-visit-to-venezuela-after-maduro-visit-2018-9>

38 "Chinese Warships Visit Cuba for Exercises," *Havana Times* (10 November 2015), at: <https://havanatimes.org/news/chinese-warships-visit-cuba-for-exercises/>; "Chinese Naval Warships Wrap Up Visit to Mexico," *China Military Online* (30 November 2015), at: [http://english.chinamil.com.cn/news-channels/china-military-news/2015-11/30/content\\_6792960.htm](http://english.chinamil.com.cn/news-channels/china-military-news/2015-11/30/content_6792960.htm)

39 MARCELLA, Gabriel. "China's Military Activity in Latin America," *Americas Quarterly* (Winter 2012), at: <https://www.americasquarterly.org/Marcella>.

40 See the discussion in Lei Yu, "China's Strategic partnership With Latin America: A Fulcrum in China's Rise," *International Affairs*, 91, 5 (Oxford, UK, The Royal Institute Of International Affairs, 2015), 1047-1068, at:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12397>.

nering Latin American support in international fora, especially the UN.

China's economic relationship with Latin America is significant but should not be exaggerated. Its trade with the region has indeed grown, from US\$15 billion in 2001 to US\$260 billion in 2014, an impressive 30 percent growth rate per annum<sup>41</sup>. Chinese loans to Latin American countries is shown in Appendix B.

While China in 2018 became South America's most important export market, it remained second to the United States for all of Latin America. The region's trade balance with China improved in 2018; Chinese direct investment in the region fell in all categories; and Chinese lending continues to be concentrated on a few borrowing countries, overwhelmingly—two-thirds to Venezuela, with Bolivia, Ecuador, and Argentina other significant recipients. At least seven Latin American countries have joined the AIIB<sup>42</sup>.

China's political relationships with Latin American nations include the role played by Taiwan, the self-styled Republic of China (ROC). During the past three years, those regional nations recognizing the ROC instead of the PRC declined by three, as the Dominican Republic, El Salvador, and Panama shifted diplomatic recognition from Taipei to Beijing. Belize, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, and Saint Vincent and the Grenadines are the only Latin American states that still recognize the ROC.

Beijing's drive to have nations shift diplomatic recognition to the PRC is driven primarily by national pride and strategic objectives. Motivation of the Latin American nations who recently have made that shift likely is driven primarily by economic reasons, signing up to the BRI, in particular. Former president of Panama Juan Carlos Varela stated in 2019 that the BRI is "all about connectivity and Panama is one of the most connected countries in the region." Panama was the first Latin American nation to sign up to the BRI and was followed by the Dominican Republic and El Salvador. A total of nineteen Latin American nations had signed bilateral BRI agreements with China by mid-2019<sup>43</sup>.

China's strategic approach to Latin America has been and continues to be cautious and methodical. Diplomacy leads Beijing's policies, with economic relationships forming the basis and the structure of China's relations with the region. The PLA has been used sparingly, with an emphasis on establishing personal relationships, with minimal arms sales and unit exchanges. Beijing's large investments in a questionable partner has so far been restricted to Venezuela. Its focus on the "ABC" countries is more traditional and understandable.

---

41 Ibid. 1049.

42 RAY, Rebecca and WANG, Kehan, "China-Latin America Economic Bulletin, 2019 Edition," Boston University Global Development Policy Center, 2020, at: [www.bu.edu/gdp](http://www.bu.edu/gdp) is an excellent source. Also see n. 25, above.

43 "Weighing the Effects of Taiwan-China Competition in Latin America and the Caribbean," *The Dialogue* (29 July 2019), at: <https://www.thedialogue.org/analysis/weighing-the-effects-of-taiwan-china-competition-in-latin-america-and-the-caribbean/>

## Conclusion

This brief discussion has noted several remarkable periods in the history of the PRC during its seventy-one years of its existence. The relative isolation of its first three decades ended with Deng Xiaoping's firm grasp of power in the late 1970s. He initiated a period during which China rejoined the modern world, including its dominating, Western-originated economic and multilateral organizations.

The nation's remarkable economic progress was felt most significantly at home, but also launched China onto the path it has now followed to become the world's first or second richest nation<sup>44</sup>. It had also, by the time of Deng's death in 1997, began the military modernization that has led to the emergence of the PLA as the second most powerful military in the world and, more significantly, the most powerful in East Asia by almost any standard.

China has achieved a relatively balanced economic relationship with the international community. Its three double-digit-percentage trading partners, as of 2010, were the EU, 16.1 percent; the United States, 13 percent; and Japan, 10 percent. Other Asian nations (ASEAN, Hong Kong, South Korea, Taiwan, India, and Australia) totaled 34.6 percent, while China's most significant Latin American trading partner, Brazil, ranked at 2.1 percent. The remaining Latin American nations were part of the "Others, 24.3 percent" of China's international trade<sup>45</sup>.

Deng's revolutionary rule was followed by a period of relative entrenchment, but still remarkable economic and military growth under the leadership of Jiang Zemin and Hu Jintao. While neither of these leaders has gained the renown of either Deng or Xi, they offered a consistent leadership following Deng's revolutionary changes to China's character and methods of governance. In fact, it was Jiang and Hu who at the turn of the century fostered the "going out" strategy, a national policy designed to take advantage of China's already large foreign reserves to obtain the natural resources necessary to support the nation's continued economic expansion and modernization<sup>46</sup>.

The "fifth generation" leadership of Xi Jinping has both built upon and expanded China's global strength in economic, military, diplomatic, and political strength. At the June 2018 Foreign Work Affairs Conference, Xi emphasized the importance of working with "developing states," focusing on Africa, the Middle East, and Latin America. He particularly noted the importance of Argentina, Brazil, and Mexico as on a par with "traditional major powers"<sup>47</sup>.

---

44 Economically, China ranks number two, behind the United States measured in per capita gross domestic product (GDP), but number one if measured in the more ephemeral Purchasing Power Parity (PPP).

45 Yu, 1062.

46 WANG, Hongying. "A Deeper Look at China's 'Going Out' Policy," *CIGI* (8 march 2016), at: <https://www.cigionline.org/publications/deeper-look-chinas-going-out-policy>; Paul Nash, "China's 'Going Out' Strategy," *Diplomatic Courier* 10 may 2012), at: <https://www.cigionline.org/publications/deeper-look-chinas-going-out-policy>

China's political, military, and economic strategic goals are coherent and their progress relatively closely coordinated. Hence, Beijing is willing to accept significant economic losses, if it serves its strategic interests. In Venezuela, for instance, China is estimated to have "lost billions of dollars in contracts and capital, but perseveres in maintaining close relations with that failing state"<sup>48</sup>. Overall, according to one source, China's foreign investments were down 41 percent in 2019. This downturn is almost certainly being increased by the corona virus pandemic, particularly for the flagship BRI program. No matter the actual origin of this virus, it first emerged as a problem in China; it currently has caused many problems in the development and administration of BRI projects<sup>49</sup>.

China in 2020 has never presented a stronger global presence in its thousands of years of history. However, as is the case with all aspects of Chinese governance, including domestic policies and international relations, the number one priority is to support the rule of the CCP. No domestic or foreign policy or program that does not fulfill that role will not be implemented or, if perceived to have failed, will be discarded.

#### APPENDIX A: COUNTRY AND LOANS AMOUNT (U.S. \$)

Venezuela	\$62.2 Billion (B)
Brazil	\$28.9 B
Ecuador	\$18.4 B
Argentina	\$17.1 B
Trinidad & Tobago	\$ 2.7 B
Bolivia	\$ 2.4 B
Jamaica	\$ 2.1 B
Mexico	\$ 1.0 B
Dominican Rep.	\$600 Million (M)
Suriname	\$580 M
Costa Rica	\$395 M
Cuba	\$240 M
Guyana	\$175 M
Barbados	\$170 M
Bahamas	\$ 99 M
Peru	\$ 50 M

#### APPENDIX B. CHINA'S STRATEGIC PARTNERS<sup>50</sup>

48 Ibid. 301.

49 RUSSEL, Daniel. "The Coronavirus Will Not be Fatal for China's Belt and Road initiative but it Will Strike a Heavy Blow," *South China Morning Post* (19 march 2020), at: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3075624/coronavirus-will-not-be-fatal-chinas-belt-and-road-initiative-it>. A Russian source, *Nezavisimaya Gazeta* (19 March 2020), at: [http://www.ng.ru/world/2020-03-19/1\\_7822\\_china.html](http://www.ng.ru/world/2020-03-19/1_7822_china.html) (in Russian), opined that "the epidemic that originated in China has weakened its international influence," with restrictions on Chinese workers "introduced by more than 130 countries".

50 This list of various categories of China's strategic relationships is from Feng Zhongping and Huang Jing,

**REGIONS Americas (8)**

Brazil	1993
USA	1997
Venezuela	2001
Mexico	2003
Argentina	2004
Canada	2005
Peru	2008
Chile	2012
Australia	2013
South Africa	2004
Nigeria	2005
Angola	2010
Algeria	2014
African Union (AU)	2006
Russia	1996
France	2004
Germany	2004
Italy	2004
UK	2004
Spain	2005
Portugal	2005
Greece	2006
Denmark	2008
Serbia	2009
Ukraine	2011
Poland	2011
Ireland	2012
Belarus	2013
European Union (EU)	2003

**Oceania (1) Africa (5)**

“China’s Strategic Partnership Diplomacy,” ETH Zurich Center for Security Studies (June 2014), at: <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/181324>

**Europe (15)**

**China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world**

Pakistan	2005
Kazakhstan	2005
India	2005
Indonesia	2005
South Korea	2008
Vietnam	2008
Laos	2009
Cambodia	2010
Turkey	2010
Mongolia	2011
Myanmar	2011
Thailand	2012
Uzbekistan	2012
United Arab Emirates	2012
Afghanistan	2012
Tajikistan	2013
Sri Lanka	2013
Turkmenistan	2013
Kyrgyzstan	2013
Malaysia	2013
Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)	2003

**Asia (21)**



# ENSAYOS



## CLIMATE POLICY AND CLIMATE CHANGE IN THINKING ABOUT NATIONAL SECURITY AND STRATEGY IN LATIN AMERICA<sup>∞</sup>

JOSEPH S. TULCHIN\*

In October of 2018, the International Panel on Climate Change (IPCC) released a long-awaited report, commissioned under the terms of the 2015 Paris Agreement, in which 174 countries committed to limiting carbon emissions and curtailing the warming of the planet. The findings of the report were sobering: Drawing on thousands of studies, the 91 contributing scientists predicted that, even if every signatory adhered fully to its Paris Agreement commitments, global temperatures would rise by over two degrees Celsius by the end of this century. The report also outlined the consequences of such warming, which were far more catastrophic than previously understood. Though it is still theoretically possible to avert the 2 degree threshold, it would require political action on a global scale that is increasingly unlikely. As a result, it is worth asking what are the geopolitical and security implications of such climate changes. More specifically, what does the economic future of Latin America look like in a changed climate, and what political levers remain available to Latin American policymakers seeking to arrest global warming and to protect their people from the consequences of climate change.

How can the nations of the region adapt their thinking on strategic issues and on national security to take into consideration the immediate concerns posed by climate catastrophes, such as tsunamis or forest fires, while also framing policies and strategies that will enhance national and regional well-being in the face of such long term threats as global warming, eliminating or dramatically reducing the use of fossil fuels and preparing for the inundation of coastal areas that include several massive urban areas?

While climate change has been – and continues to be - a politicized subject in the United States and in parts of Europe, Latin American nations for the most part have accepted the changing climate as fact and as worthy of concern. As recently as 2018, *polling by political scientists* demonstrated that, while only 40% of North Americans considered unchecked climate change to be a "serious problem," over 75% of their neighbors to the south, in Central and South America, viewed it as a grave concern. Latin American leaders have, as a result, played prominent roles in global climate negotiations —Christiana Figueres, of Costa Rica, was one of the main authors of the Paris Agreement— and many Latin American nations, including Mexico under the administration of president Enrique Peña Nieto, made unilateral commitments toward limiting carbon emissions that served as a

---

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 310320 - Fecha de aceptación: 151220.

\* Ph.D. in History from Harvard University. Has published more than 100 academic articles and more than 70 books. Recent publications: *Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: Desafiando la hegemonía norteamericana* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2018); "Regional Security in Latin America after United States Hegemony", capítulo 1 en Marcial A. García Suárez, Rafael Duarte Villa y Brigitte Weiffen, eds., *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (NY: Palgrave, 2017); "Perú: El impacto de la cultura en la identidad y seguridad peruanas", con Brian Fonseca, en Brian Fonseca y Eduardo A. Gamarra eds., *Cultura y seguridad nacional en las Américas* (NY: Lexington Books, 2017); *América Latina x Estados Unidos. Uma Relação Turbulenta.* (São Paulo: editor contexto, 2016); *América Latina en la política internacional: desafiando la hegemonía estadounidense* (Boulder: LRP, 2016). Estados Unidos. [joe.tulchin@gmail.com](mailto:joe.tulchin@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8075-5299>

model for the Paris Agreement. The high-level roles played by Latin American nations on questions of climate reflect their tremendous strategic import and present an opportunity for these nations. Their leaders have benefited from the political will to play a vocal role in international meetings on the climate, which has in turn granted them the capacity to exercise national agency in the global community on matters of how to deal with climate change on a regional or global level.

There are indications, though, that climate change is becoming politicized in Latin America as well. In Brazil, for example, the ultra-right-wing president, Jair Bolsonaro, campaigned on the intention of not only withdrawing from the landmark Paris Agreement, but also rescinding Brazil's offer to host the next round of UN climate talks, known as COP25. Though he only followed through on the latter promise, Bolsonaro's campaign for the presidency relied on tropes familiar to US-based political observers, ridiculing climate scientists and environmentalists as determined to sabotage the economy. Bolsonaro has proudly vowed to "open" Brazil's rainforests to logging, mining, and large-scale agriculture, despite the fact that illegal mining and logging *are* already occurring at unprecedented rates. Vast swathes of the Amazon were set ablaze in 2019 by farmers and ranchers looking to open up land, with the tacit support of the Bolsonaro administration. Scientists estimate that the carbon output from those fires alone makes it nearly impossible that Brazil will succeed in hitting the targets for carbon reduction that it agreed to under the Paris Agreement.

Other conservative Latin American leaders, however, have remained vocally committed to the Paris Agreement, including former president Mauricio Macri of Argentina and current president Sebastian Piñera of Chile. This suggests that climate change is not being politicized in the same way across the region. Macri, the outgoing president of the G-20, oversaw a resolution at the 2018 G-20 summit that reiterated the commitment of the body (with the prominent exception of the United States) to support and adhere to the Paris Agreement. And Piñera, who re-took power from Michelle Bachelet, has signaled a clear intention to continue her climate policies, and is *pursuing legislation* that would set stricter regional limits on emissions. Piñera also spearheaded a campaign to have Chile host COP25 once it became clear that Bolsonaro's Brazil would not serve as host; ultimately, however, Chile's hosting of the conference was derailed by broad social protests in October and November. Ultimately, COP25 took place in Spain, in violation of protocol that suggested it be held in a Latin American nation.

Some sectors of the Latin American economy are more vulnerable to having their assets "stranded" —that is, rendered value-less or unusable— by climate change, and by climate change mitigation policies, than others. For example, extensive fossil fuel resources in Latin America will need to go untapped if the region is to meet its Paris Agreement commitments — in effect, *requiring* nearly 50% of Latin America's oil and gas reserves, and 75% of its coal reserves, to stay in the ground. In particular, Argentina's vast Vaca Muerta shale reserves, which are the second largest source of untapped gas shale reserves in the world, would need to remain unexploited. Current Argentine president Alberto Fernandez, a left-leaning populist in the Kirchner mold, has expressed eagerness to develop the reserves, a process that requires hydraulic fracturing, or fracking. Leaving assets like this untapped would require a great deal of political compromise and a broad agreement about the dangers of global climate change, at a level that does not currently exist.

The search for alternative and renewable fuels will also have important strategic consequences for Latin American countries, particularly as they seek to fund those pro-

jects with foreign capital. Chile's relationship with lithium is an illustrative example. No mineral in the world is expected to be more important during the coming century, given its importance in the production of batteries, especially those found in electric cars. Chile has the largest reserves of lithium in the world, according to the *U.S. Geological Survey*. As it stands, however, only two companies, both of them partly state-owned, exploit Chile's lithium. In 2017 Australia outpaced Chile to become the largest exporter of the mineral. Indeed, Chilean output of lithium has largely stagnated over the past five years, and its share of the global market has fallen from 36 percent to 20 percent. The sluggishness is largely driven by regulatory challenges, including a complex and vague application process for obtaining lithium mining permits, as well as still-undetermined taxation rates on lithium mining profits. Currently, Chile treats lithium as a "strategic" mineral under a law that dates back to the military dictatorship of general Augusto Pinochet and was designed with nuclear fission in mind. The Piñera government could easily change this law and eliminate the byzantine regulatory structure to encourage more private companies to enter the lithium market. Doing so would almost certainly lead to an immediate increase in private investment in lithium mining, though actual increases in production would lag many years behind.

However, opening up the Chilean lithium market raises strategic questions about who will profit from the high-value stages of lithium production. Chile will need to design an incentive structure that ensures that value is added to the lithium product prior to export. There is discussion of fostering battery production within Chile, and Chinese investors have pledged nearly a billion dollars toward factories in the country, in exchange for *access to the raw lithium* that Chile is producing. After all, *refining rare earths* is what gives China its geopolitical leverage over the international market. All of this is taking place while rare earths mining in neighboring Argentina and Bolivia is increasing dramatically and both of these countries will face similar decisions. All of these demonstrate the complex interwoven questions of strategy and climate that are involved in the transition to renewable fuels.

Agriculture poses perhaps the most vexing challenge to Latin American climate adaptation plans. Agriculture *accounts* for about 5% of regional GDP, but nearly 25% of exports from Latin America are agricultural products. Some have speculated that Latin American producers will actually benefit from climate change, acquiring a competitive advantage due to worsening conditions in other major crop producing regions of the world. The reality is unlikely to be that simple, however. First, water resources throughout Latin America, but especially in the mountainous regions of Central America and the Andes, are likely to be severely stressed in the coming decades, due to vast reductions in glacier melt-off as ice retreats and disappears. Adaptation to new water regimes can be accomplished via new irrigation techniques, but only to a limited extent. In Brazil, the effects of climate change on water availability will be more varied: a 2013 report by the Brazilian Panel on Climate Change found that northern Brazil would see rainfall decrease by 40% but that southern Brazil would see increases of 30%. In general, the *same trend* will hold true for agriculture in Uruguay and Argentina. As a result, while yields for major staples like wheat and soybeans will likely drop when considered across the continent, there will be some limited yield increases due to improved fertility and rainfall in austral zones and zones now marginal to commodity production.

Some current staple crops simply cannot grow in warmer climates; coffee production, for example, is likely to be nearly impossible in elevations below 1000 meters above sea level by the year 2050, according to an International Panel on Climate Change re-

port. Here, too, some limited adaptation measures are available, such as strategic use of shade-providing trees to keep plantations cooler. Similarly, in Argentina and Chile, wine production will likely prove challenging as vines suffer in high heat; vineyards at higher elevations will have an advantage as the warming continues, and in fact over the past decade wine production has gradually shifted to higher altitudes in both Chile and Argentina. When considering the agricultural future of a region as vast and diverse as Latin America, a complicated matrix of concerns related to water, temperature, carbon dioxide levels, and weather variability, make it impossible to make precise predictions. But it is certain that adaptation will come at a cost and it is equally certain that such geographic variability will create political problems that will tax the skills of policy makers.

But if there are risks to Latin America from climate change, there are also opportunities. No region in the world produces more of its energy from renewables than Latin America, but over 75% of that energy is produced by hydroelectric mega-dams, which are themselves vulnerable to the uncertainties of climate change and are increasingly viewed with disdain by environmentalists. Severe droughts have already caused massive electricity shortages in water basins that have staked their energy futures to hydropower — *most famously in Brazil*, where low reservoirs have led to power rationing and even outages in areas that rely on hydroelectric power. A growing awareness of the social and ecological costs of hydroelectric projects, not to mention the central role that megadams played in the sprawling Odebrecht corruption scandal, will only add to the political unpalatability of continued hydroelectric construction. Geopolitics also plays a role, especially in Ecuador, where the mega-dam projects have proved to be environmentally unsustainable and have pushed Ecuador into an unwanted dependence on Chinese creditors. A similar situation is emerging in Peru where the megaprojects are financed almost exclusively by Chinese capital. While the political turmoil in Peru has pushed geopolitical concerns into the background, in both countries there is considerable sensitivity to the influence over their affairs being exercised by China and Chinese investors.

By far the most important regional trends are toward solar and wind energy, which have *seen price reductions* of 87% and 37% respectively over the past decade. In terms of both natural resources and political will, Chile is perhaps the best positioned of any Latin American country to benefit from a future based on renewable energy. During his presidential campaign, current president Sebastian Piñera declared that by 2040, “Chile should have a 100% clean and renewable electricity grid and a 100% electric public transit system” — a bold goal, and notable coming from a conservative politician. Chile is endowed, though, with exactly the sorts of resources that will make it a renewable energy powerhouse: The Atacama Desert, in Chile’s remote north, is quite literally the sunniest place on earth— *nowhere else has higher long term solar irradiance*. If the solar energy that reaches the Atacama were fully harnessed, it alone would be enough to provide electricity to all of Latin America at current levels.

Moreover, in late 2017, Chile *completed* the construction of long-awaited high-voltage transmission lines between the Atacama and Santiago. In doing so, the country solved a problem that had hindered the profitability of solar production in the north, since the energy couldn’t be sold to Chile’s urban population centers further south. The next goal for Chile, and its neighbors, should be to connect the solar plants in the Atacama into a regional power grid that includes Peru, Bolivia, Ecuador, and even Brazil. Perhaps the largest obstacle to this vision is the political aversion to large, multinational infrastructure projects in the wake of the Odebrecht scandal.

The Atacama and the area surrounding it—a region that spans Chile, Bolivia, and Argentina—also boasts over half the global supply of lithium, the crucial ingredient in batteries that power electric vehicles and that store energy produced from solar and wind sources. Over the past five years, the global price of lithium has doubled (it now costs \$ 14.000 USD per metric ton). Developing lithium resources, and building capacity to create value-added products, is a vast potential source of income for Andean nations looking to profit off a global movement away from fossil fuels.

But all of these resources - water, lithium, solar, hydro, agriculture - must be considered on a regional level in order to have any effect at all. That raises the oldest national security question in Latin America: the tension between national interest and national security on the one hand and the management of resources or activities that by their very nature cross national boundaries. The struggle for control of water has been a subject of geopolitical concern for centuries. Today, with the question of climate change added to the mix, the challenge to geopolitical policymaking is more critical than ever.

If the Atacama is the future epicenter of solar and lithium production, Brazil's Atlantic coast may rival it for wind power. Benefitting from constant and unidirectional wind, the region attracted extensive outside investment between 2009 and 2015. Brazil's recent spate of economic and political crises has put a damper on further production, but government energy auctions scheduled for 2019 and 2020 are predicted to bring another 15 Gigawatts of wind power onto the grid. Mexico, Uruguay, and Argentina are also expanding their wind energy sectors.

South American economies, then, are extremely well-positioned to profit from global economic shifts toward green economies. This will, of course, require that governments and private actors recognize the urgency of making such investments now, while there is still a chance (if a dwindling one) of limiting warming to 1.5 degrees celsius. The differences between 1.5 and 2 degrees of warming are dramatic. Consider two different scenarios for Latin America's future, one in which global temperature rise is held to 1.5 degrees, and one in which it reaches 2 degrees:

In a 1.5 degree scenario, an average drought would last 5 months and 1 month in Central and South America, respectively. But in a 2 degree scenario, the average drought would be 8 months and 3 months, respectively. That would mean that, while about 18 million people would be exposed to water scarcity with 1.5 degrees of warming, nearly 25 million people would suffer from limited water resources under a 2 degrees scenario. Tropical diseases will become substantially more prevalent in Latin America under either scenario, with about 6 or 7 million people suffering dengue fever by 2050, under the 1.5 and 2 degree scenarios respectively.

Extreme weather, which jeopardizes growing conditions wherever it strikes, *increases exponentially* as global temperatures increase, with striking differences between the 1.5 and 2 degree scenarios. The Amazon region, for example, would experience a 258% increase in warm weather extremes under 1.5 degrees of warming, but a 737% increase in a 2 degree scenario. The Southern Cone would experience a 188% increase in extreme warm weather under the 1.5 degree scenario, but a 553% increase if warming exceeds 2 degrees.

Each scenario is a jarring new reality, and the impact of such warming would go beyond just rising temperatures. It will extend to the Latin American economy, as indus-

tries seek to adapt to a changed environment. And it will extend to the political system, as policymakers seek to counteract new crises. Perhaps most troublingly, those who are likely to be most impacted by climate change are those who can least afford to adapt to the myriad changes it will bring.

Latin Americans who flee their homelands -- so-called climate refugees -- will become more and more common in the coming decades. Already, factors directly and indirectly related to climate are pushing more and more migrants out of Central America, particularly as coffee harvests become less reliable. A five-year drought in Central America's "dry corridor," on the Pacific Ocean, has led to a documented increase in emigration from the area. Increasingly, the northward flow of migrants from Central America is being understood as a climate phenomenon as well as a problem of social violence and citizen security. Any strategic solution to that problem will need to take climate into account.

Looking further ahead it is possible to imagine new areas of climate migration. Several major Latin American cities are *extremely vulnerable* to extreme weather events. One catastrophic event —a hurricane, an earthquake, or a drought— could potentially send a wave of migrants seeking a new home, perhaps on a scale that rivals the current exodus from Venezuela. A migration event on that scale would have enormous political and security consequences for the region.

The economic and political stability of Latin America will depend on the region's ability to cushion its marginalized poor from a brave new world of droughts and weather extremes, even as it seeks to capitalize on the business opportunities that it is so well positioned to benefit from. Climate change, like globalization, will have its winners and its losers. Latin America already is the most unequal region of the world. As the effects of climate change affect the most vulnerable the hardest, it will threaten governments with challenges they will struggle to meet.

And yet, urgent as questions related to climate are, they are likely in the short term to take a backseat to more pressing concerns around COVID-19 and, in many Latin American nations, and Chile in particular, broad protests around social inequality. This is a shame. Strategic planning for climate should go hand-in-hand with strategic planning around health security and national security. All three are inextricably interlinked.



**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@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

### **Envío del manuscrito**

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, siguiendo las instrucciones que da el sistema “Open Journal System (OJS).

## GUIDELINES FOR THE ARTICLES APPLICATION

### Manuscript Submission

1. Articles submitted to be published in the Journal must meet the following requisites: be original, exclusives, unpublished, and exclusive, and must be uploaded through this website, following the steps indicated in <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlinesubmissions>
  - Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.
  - Besides the email address, you should add the ORCID iD, if you don't have it, you can visit <https://orcid.org/> to get one.
  - If during the writing of the article was necessary to interview someone there must be sent attached the Informed Consent form.
  - The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.
  - The works can come in Spanish or English, however abstracts in both languages should be considered, in addition to Portuguese, regardless of the language of the body of work.
  - Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.
  - The journal is supported with the DOCODE program, a software that automatically detects plagiarism in digital texts, ensuring the originality of its contents.
  - The journal is published twice a year, the first publication is in July the second in December of each year, normally the works are received up to 60 days before the closing of each edition, that is, the end of May and the end of August.
2. The concepts, approaches, and ideas exposed by the authors published in the journal, are their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
  - Original in letter size page, with an extension no longer than 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.
  - All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing questions, objectives, methodology and main findings, as well as preliminary conclusions if is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.
  - Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), keywords (separated by semicolon), introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
  - Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding of the

readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from the Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.

- All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
- If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these materials must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.

4. The journal considers four sections: Articles, Present Issues and Trends, Essays, and Critiques and Chronicles.

- **Articles**

This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.

- **Present issues and trends**

This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. This articles must follow the same guidelines as the ones described in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.

Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.

- **Essays**

The essay is a literary genre that is characterized by allowing a particular subject to be developed in a free and personal way. Commonly, people write essays to express some opinion or idea, and without having to worry about sticking to a rigid drafting structure or documenting it exhaustively, in general, you should consider the following structure: Introduction: where the subject and the form are presented in what will be addressed by the author; Analysis: It is the main content, where the arguments of the subject and Conclusions are presented: A final part to summarize what the essayist wanted to convey with his work.

- **Critiques and chronicles**

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must

tackle the core of the book in a summary as well as assess the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider:

Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of the edition, number of pages, and a high-resolution image of the cover.

### **Bibliographic references and footnotes**

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published on the website [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-\\_2011-correctas-para-subir-web.pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-_2011-correctas-para-subir-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, palavras-chave

(separadas por ponto e vírgula), introdução, desenvolvimento, conclusões, referências bibliográficas e anexos, se for o caso.

- As fotografias, gráficos e/ou imagens dentro do texto só serão publicadas se sua inclusão permitir apoiar ou esclarecer a redação de texto para uma melhor compreensão dos leitores; se recomenda não usar imagens ou gráficos obtidos da Internet porque sua baixa resolução impede uma impressão adequada; os autores devem respeitar os direitos autorais (fontes) das tabelas e gráficos que venham a ser utilizados.
- Todos os mapas devem ser publicáveis, isto é, sem restrições de direitos autorais, ou condições que exijam autorizações especiais da Diretoria de Limites e Fronteiras do Chile, órgão do Ministério das Relações Exteriores.
- Sendo necessária a inclusão de alguns dos elementos acima mencionados, o autor deve enviar o material na forma física, a fim de obter uma boa resolução de impressão, indicando a origem, com o propósito de não violar a Lei de Propriedade Intelectual.

4. A revisão considera três seções: Artigos, Temas da Atualidade, 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](mailto:rpye@anepe.cl).

### **Envio do material.**

Os manuscritos devem ser ingressados diretamente por seus autores na plataforma eletrônica <http://www.politicayestrategia.cl>, seguindo as instruções dadas pelo sistema “Open Journal System (OJS).



## COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el Best Practice Guidelines for Journal Editors y el International Standards for Editors and Authors publicado por el Committee on Publication Ethics – COPE.

### De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos.

No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.

En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista.

La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

### Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial.

La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego».

Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes.

Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

### De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su

reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

### **De los revisores**

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores. Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa.

Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.

## ETHICAL COMPROMISE

The journal is oriented by the ethical compromise of the scientific research, and follows the ethical standards stated in the Best Practice Guidelines for Journal Editors and the International Standards for Editors and Authors published by the Committee on Publication Ethics - COPE.

### **The journal**

The whole editorial process is fixed to ethical as well as scientific ethical principles. Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

At the moment the manuscript is accepted by the competent members of the journal, the author or authors must fill a specific form where copyright conditions of the journal are set.

The journal does not charge for the publication of manuscripts, neither pays to the authors for them.

### **The Editorial Board**

The editorial board will look after the accomplishment of the editorial ethical principles, according to the Functioning Policy of the Board.

The opinion of the members of the editorial board does not have necessarily to agree with the opinions presented in the articles published, which are responsibility only of the authors.

The Editorial Board will analyze all the contributions, it may refuse one of them without evaluating it if it considers that the article does not follow the rules, is not aligned with the profile and level of the contents of the journal. Except in those cases, the decision to whether publish or not a manuscript, it will primarily be based on the opinion of the external peers, by using the double-blind system. The suggestions of the peers will be sent to the authors, to make the necessary modifications if it is pertinent. The author will be informed whether its work was accepted or rejected, within a time span of six months as a maximum, unless the modifications proposed need a longer revision time.

### **The authors**

The manuscripts should be original and never published. When sending a manuscript, the authors must include a statement stating the article has not been presented for publishing in another journal simultaneously or beforehand, and not be sent to other means such as web pages, electronic book or other for diffusion.

Data and original theories must be clearly distinguished from already published, and must be identified with proper footnotes from the original works as well as from others previously published.

Also, the sources of the figures, charts, data, pictures, as well as the ones previously published must be properly cited and footnoted, and the needed permissions for its reproduction in any mean.

All the authors who sign the manuscripts should have participated in the making and revision of it, and agreed to its publication. At the same time, the criteria of scientific authoring will be respected without excluding anyone responsible of the manuscript. The journal declines any responsibility for possible conflicts derives from the authors of the manuscript published in it, due to failing in following the rules of the journal.

The authors are compelled to alert immediately to the Direction of the Journal of any mistake, in their manuscript, detected before or after its publication, and will provide the information the right correction to the mistakes. In the event that it happened after the publication, the journal will publish the amendments, corrections, and the apologies if it is necessary.

The authors accept to submit their works to an anonymous revision process by peers.

The articles may be retired at any time of the evaluation process by the authors if they disagree with the decisions or any other cause.

### **The reviewing panel**

The reviewing peers will check the article confidentially and the article will send to them without personalizing it, in other words, anonymously.

In case that any incompatibility or conflict of interest happens, the reviewing peers will not evaluate and will inform to the Secretary of the journal This is a must for the peers, due to the specificity of the journal is such that the number of specialists may not be enough to cover all the fields of the journal, son in some cases although the efforts of the journal, the peers may identify the authors. This suspicion does not invalidate the evaluation, but it may generate incompatibility or conflict of interest with the authors.

The reviewing peer must be aware that already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed.

The reviewing peers may suggest bibliography that contributes and may give a added benefit for the article.

The reviewing peers must orient the authors of articles not yet published or lines of research development that may affect the text.

---

## COMPROMISSO ÉTICO

A política da revista será guiada pelo compromisso ético da pesquisa científica e segue os padrões éticos apresentados no Best Practice Guidelines for Journal Editors y el International Standards for Editors and Authors (Diretrizes de Melhores Práticas para Editores de Revistas e nos Padrões Internacionais para Editores e Autores) publicados pelo Committee on Publication Ethics (Comitê de Ética da Publicação) - COPE.

### Da revista

O processo editorial será baseado em princípios éticos e científicos.

Artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.

A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.

No momento em que o artigo é aceito pelos órgãos competentes da revista, o autor ou autores devem preencher um formulário específico onde as condições de copyright da revista aparecerão.

A revista não cobrará pela publicação de artigos, nem os autores serão pagos por eles.

### Do Conselho Editorial

O Conselho Editorial assegurará o cumprimento dos princípios da ética editorial.

A opinião dos membros dos Conselhos da revista não coincide necessariamente com as opiniões expressas nos textos publicados, que são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

O Conselho Editorial analisará todas as contribuições, poderá rejeitar um artigo, sem necessidade de avaliá-lo, se considerar que não se adapta às normas ou não se adequa ao perfil de conteúdo da publicação. Exceto nesses casos, a decisão de publicar ou não publicar um trabalho será baseada na opinião dos revisores externos à entidade editorial, usando o sistema “dupla revisão independente”.

As sugestões dos revisores serão enviadas aos autores para que, se necessário, façam as modificações pertinentes.

O autor será informado sobre a aceitação ou rejeição de sua contribuição no prazo máximo de seis meses, exceto quando forem necessárias modificações para prolongar o processo de avaliação.

### Dos autores

As obras serão originais e inéditas. Ao enviar o artigo, os autores devem incluir uma declaração específica de que o artigo não foi submetido para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem foi enviado para divulgação em outras mídias (páginas da web, e-book, etc.).

Os dados e as teorias originais serão claramente diferenciados dos já publicados, os quais serão identificados citando as fontes originais, bem como outros trabalhos publicados anteriormente.

Da mesma forma, a origem das figuras, tabelas, dados, fotografias, etc., previamente publicadas, serão devidamente citadas, e as licenças necessárias serão fornecidas para sua reprodução em qualquer meio.

Todas as pessoas que assinam as obras devem ter participado da elaboração e revisão das mesmas e estar de acordo com sua publicação. Da mesma forma, serão respeitados os critérios de autoria científica, sem excluir qualquer responsável pelo trabalho.

A Revista declina de qualquer responsabilidade por possíveis conflitos decorrentes da autoria das obras nele publicadas, causadas pela violação de suas normas.

Os autores se comprometem que no caso de detecção de qualquer erro no artigo, antes ou depois de sua publicação, alertarão imediatamente à Direção da Revista e farão, se necessário, a correção dos erros detectados. Se ocorrer após a publicação, a revista também publicará correções, esclarecimentos, retificações e desculpas, quando necessário.

Os autores concordam em submeter seus trabalhos a um processo anônimo de revisão por pares.

Os artigos podem ser retirados a qualquer momento do processo de avaliação pelos autores que discordam das decisões adotadas em qualquer uma de suas instâncias de avaliação e resolução, ou por outras razões que expressem.

### **Dos revisores**

Os revisores irão tratar o artigo de forma confidencial.

No caso de haver qualquer incompatibilidade ou conflito de interesse, os revisores irão se abster da avaliação e informarão à Secretaria de Redação. Esta exigência deve ser uma prioridade para os avaliadores, porque não parece necessário enfatizar que, dada a especificidade de alguns dos campos da revista, o número de especialistas que podem existir é muito escassa, de modo que, apesar dos esforços da revista para preservar o anonimato, os avaliadores podem identificar os autores com certo grau de certeza.

Essa suspeita não inabilita a avaliação, mas estabelece incompatibilidade ou conflito de interesses com o autor hipotético.

A revisão será objetiva e construtiva e, levando em conta o acima exposto, o requisito de neutralidade deve ser considerado uma prioridade absoluta.

Os revisores devem ter em mente que artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos.

Os revisores comprometem-se a indicar bibliografia interessante ou inovadora.

Os revisores se comprometem a orientar o autor sobre trabalhos ainda não publicados e linhas de pesquisa em desenvolvimento que possam afetar o texto.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



**LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"**

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
N°46	<b>Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación.</b> Loreto Correa Vera Pp. 250 – Año 2020



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)

