



# ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

## ANEPE

# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 125 ENERO - JUNIO 2015

### ARTÍCULOS

- EL FUTURO DE CUBA A LA LUZ DE SUS FUERZAS ARMADAS  
MARCOS P. MOLOEZNİK GRUER
- SAHARA OCCIDENTAL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL. RELACIONES DE PODER AL DESCUBIERTO, ¿Y EL DERECHO INTERNACIONAL?  
JAIME ABEDRAPO ROJAS
- GUERRA INSURGENTE, NEGOCIACIÓN DE CONFLICTO Y MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA  
ARIEL ÁLVAREZ RUBIO

### TEMAS DE ACTUALIDAD

- CONSIDERACIONES SOBRE LA CIBERAMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL  
ALEJANDRO AMIGO TOSSI
- ESTILOS DE LIDERAZGO Y EFICACIA EN SITUACIONES DE CRISIS DECISIONAL DE DESASTRE  
JAIME RIQUELME CASTAÑEDA



# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL  
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ Artículos ☆

☆ Temas de Actualidad ☆

Nº 125  
ENERO – JUNIO  
2015

La Revista «Política y Estrategia» es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

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



Editor responsable: Julio E. Soto Silva

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

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), teléfonos (562 ) 2598 1000, fax (562) 2598 1043, correo electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)

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

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

IMPRESIÓN: Ediciones e Impresiones Copygraph

# REVISTA

---

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA

## Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FFAA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

## CONSEJO EDITORIAL

### Presidente

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

### Vocales 2015-2016

#### Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subsecretaría de Prevención del Delito. Chile.

#### Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Máster en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha sido Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Cetennial Center de la American Political Science Association, ambos en Washington DC. Subdirector de la ANEPE. Chile.

#### Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente se desempeña como docente en las Universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

#### Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

#### Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Actualmente se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

#### Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente se desempeña en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

#### Roberto Arancibia Clavel

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

#### Gustavo Basso Cancino

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

#### Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra – Suiza. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

#### Carlos Maldonado Prieto

Licenciado en Historia, Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa de Chile.

#### Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

#### Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

#### Iván Witker Barra

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

### CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2015-2016

**Mariano C. Bartolomé**

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

**Marina Malamud**

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

**Gema Sánchez Medero**

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

**Craig A. Deare**

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

**Luis V. Pérez Gil**

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

**Cynthia A. Watson**

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

### CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2015-2016

#### NACIONALES

Mario Arce Giuliucci	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Jeannette Irigoin Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército	General de Ejército en retiro. Chile
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver, EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.
José Piuzei Cabrera	Doctor en Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	General de Ejército en retiro. Chile.

César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.

## INTERNACIONALES

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Guillem Colom Piella	Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado–UNED). Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). España.	Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) – Universidad de Palermo. Argentina.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Francisco J. Ruiz Durán	Doctor en Filosofía.	Universidad de Extremadura. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Joseph S. Tulchin	Ph.D., Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.	Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.
Vicente Torrijos Rivera	Doctor en Relaciones Internacionales y el post doctorado en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa; Profesor Titular de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, y de Política de Seguridad y Defensa en el Curso de Altos Estudios Militares [Caem], de la Escuela Superior de Guerra.	Universidad del Rosario y Escuela Superior de Guerra, Colombia
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

## SUMARIO

	Página
☆ Editorial	9
☆ <b>Artículos</b>	
☆ El futuro de Cuba a la luz de sus fuerzas armadas DOCTOR MARCOS P. MOLOEZNİK GRUER	13
Sahara Occidental y el sistema de seguridad internacional. Relaciones de poder al descubierto, ¿y el Derecho Internacional? DOCTOR JAIME ABEDRAPO ROJAS	39
Guerra insurgente, negociación de conflicto y memoria histórica en Colombia GENERAL DE BRIGADA AÉREA DOCTOR ARIEL ÁLVAREZ RUBIO	57
<b>Temas de Actualidad</b>	
Consideraciones sobre la ciberamenaza a la seguridad nacional TENIENTE CORONEL ALEJANDRO AMIGO TOSSI	83
Estilos de liderazgo y eficacia en situaciones de crisis decisional de desastre SEÑOR JAIME RIQUELME CASTAÑEDA	97
Libros Colección de Investigaciones ANEPE	127
A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	133



---

## EDITORIAL

Los cambios que ha experimentado el sistema internacional en los últimos años han marcado un gran giro hacia un fenómeno que ha ido ocupando buena parte de la agenda de seguridad; nos referimos a las amenazas emergentes o nuevas amenazas. Baste recordar lo establecido en la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003 donde, entre otros puntos, se señala que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Más adelante pormenoriza que en relación a la seguridad de los Estados del Hemisferio, esta se ve afectada en diferente forma por amenazas tradicionales y por los siguientes nuevos retos, preocupaciones y otros desafíos de diversa naturaleza: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan a la estabilidad y la democracia; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades y riesgos a la salud, cómo también el deterioro al medio ambiente; finalmente la trata de personas y los ataques a la seguridad cibernética.

En este marco referencial, esta nueva edición de la revista entrega visiones que representan de una u otra forma la existencia de estos fenómenos y la forma en que ellos afectan el normal desarrollo de los Estados y, de paso, su influencia en el Sistema Internacional.

En primer lugar, mediante el artículo “El futuro de Cuba a la luz de sus Fuerzas Armadas” el investigador mexicano Dr. Marcos P. Moloeznik Gruer, nos presenta un análisis del rol que las Fuerzas Armadas de Cuba pueden jugar en el futuro, partiendo de la premisa de que constituyen un actor clave para el destino político de la isla, intentado, mediante la aplicación de un marco teórico-analítico del instrumento militar, analizar la naturaleza de las FAR y, al mismo tiempo, presentar a consideración de los lectores los posibles escenarios venideros en Cuba.

Por su parte el Dr. Jaime Abedrapo Rojas, mediante el caso del Sahara occidental, demuestra cómo el Sistema Internacional y el Derecho Internacional, han jugado en contra del logro del reconocimiento de la nación Saharaui no obstante habiendo sido reconocida como Estado por 72 países y admitida en la Organización para la Unión Africana (OUA) en 1982; al mismo tiempo, estando reconocida por parte del Tribunal Penal Internacional, aún no logra el respaldo

político, ni la aplicación de la justicia, como tampoco el apoyo internacional para poder establecerse en forma definitiva como un Estado soberano.

Volviendo a nuestro continente, el artículo “Guerra insurgente, negociación de conflicto y memoria histórica en Colombia” da cuenta de un análisis referido a la guerra insurgente y al proceso de negociaciones emprendido entre el Estado y la guerrilla de las FARC. Este estudio, presentado por el Dr. Ariel Álvarez Rubio, abarca tanto la teoría de negociación de conflictos aplicada al caso colombiano, como también los resultados de dichas negociaciones; presentándonos al final algunas reflexiones en relación al complejo escenario posconflicto, abarcando temáticas tales como la eventual reducción de efectivos de la Fuerza Pública, la desmovilización e incorporación a la sociedad de las guerrillas de las FARC y la construcción de la Memoria Histórica del conflicto armado interno en Colombia.

Tal como se expresara al comienzo de esta página editorial, la ciberamenaza es uno de los principales riesgos para la seguridad de los países desarrollados y de los Estados en vías de desarrollo como el nuestro. Este fenómeno es uno de los desafíos a la seguridad nacional que exige la adopción de un enfoque integral en su análisis, que contemple los aspectos que han transformado a los actores y acciones maliciosas de este ámbito en uno de los principales retos a la seguridad de organizaciones estatales y privadas en todo el mundo. Estados, hackers, hacktivistas y cibercriminales han sido protagonistas de diversos actos que han configurado una nueva dimensión para la seguridad nacional e internacional. En este sentido, nuestro colaborador Alejandro Amigo Tossi nos presenta una proposición sobre los tópicos que podrían incluirse en la apreciación nacional sobre la ciberamenaza a la seguridad nacional de Chile, basado en ciertas definiciones conceptuales, los ciberrataques que han afectado a organismos del gobierno de nuestro país e instituciones de la defensa y, por último, las consideraciones sobre la ciberamenaza incluidas en las Estrategias de Seguridad Nacional de ciertas potencias occidentales.

Finalmente, en esta edición marcada por los conceptos derivados de la Declaración de México de 2003, el artículo “Estilos de liderazgo y eficacia en situaciones de crisis decisional de desastre” de otro colaborador, Jaime Riquelme Castañeda, nos explica cómo se ejerce el liderazgo eficaz de un equipo directivo de emergencia durante una crisis decisional en contexto de desastre. Para ello elige un enfoque de proceso mediante el cual analiza variables como flexibilidad, congruencia valórica, racionalidad, politización y calidad de diseño, a través de un trabajo de campo con información obtenida de los tres Estados Mayores de Emergencia desplegados por las Fuerzas Armadas de Chile, a raíz de los efectos ocasionados por el Terremoto 8.8 el 27 de febrero de 2010, analizando los datos mediante técnicas econométricas. Con ello puede establecer que para lograr la eficacia en operaciones de desastre, se requiere una fuerte presencia de visión, misión e inspiración sobre una sólida y preexistente base de metas y motivación.



# ARTÍCULOS



---

## EL FUTURO DE CUBA A LA LUZ DE SUS FUERZAS ARMADAS<sup>∞</sup>

MARCOS P. MOLOEZNİK GRUER\*\*

### RESUMEN

*Las fuerzas armadas revolucionarias de Cuba (FAR) constituyen un actor clave para el futuro político de la isla, por lo que a partir de un marco teórico-analítico del instrumento militar, se intenta someter a análisis la naturaleza de las FAR así como poner a consideración del lector escenarios a futuro.*

**Palabras clave:** Poder militar, fuerzas armadas, Cuba, expansión del rol institucional.

## THE FUTURE OF CUBA UNDER THE ARMED FORCES PERSPECTIVE

### ABSTRACT

*The revolutionary armed forces of Cuba (FAR) are undoubtedly a key agent for the political future of the island, with this fact as an starting point, this article presents an analysis from theoretical and analytical framework of the military instrument, to foresee the FAR of Cuba as an actor and the role it may play in possible future scenarios.*

**Key words:** Military power, armed forces, Cuba, expansion of the institutional role.

---

\* Una versión previa se publicó bajo el título *Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba entre el pasado y el futuro*; en, *Cuba: ¿Quo vadis?*, DEMIBZ, Katarzyna (Editora), Varsovia, Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Varsovia, Publicación financiada por el National Science Centre (Centro Nacional de Ciencia de Polonia) en el marco del proyecto “¿Quo vadis Cuba? Implicaciones para Europa y Polonia” UMO-2011/01/B/HS4/03233, ISBN 978-83-62992-11-9, 2013, pp. 149-166.

\*\* Profesor-Investigador Titular “C” Tiempo Completo, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Profesor Huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Nacional de Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, España; Leiden, Holanda; y, Varsovia, Polonia. Profesor Invitado del Colegio Interamericano de Defensa y del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras, de 2008 a 2010, así como del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, Sanremo, Italia, de 2013 a 2015, inclusive. mmoloeznik@yahoo.es

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 050514  
Fecha de aceptación: 040615

## Breves palabras iniciales

Para el órgano de difusión de la Arquidiócesis de La Habana<sup>1</sup>:

“Si una entidad tiene en sus manos la posibilidad de influir en los derroteros futuros de la nación será este cuerpo bien organizado del cual forman parte decenas de miles de hombres y mujeres en calidad de oficiales profesionales; centenares de miles de soldados y efectivos de la reserva; y una masa incalculable de familiares de estas personas, las cuales, indirectamente, poseen un ligamen muy fuerte con la institución”.

A partir de este reconocimiento, la presente contribución intenta dilucidar el futuro de Cuba desde las fuerzas armadas en tanto institución; para lo cual se explora la naturaleza de las denominadas fuerzas armadas revolucionarias (FAR) mediante un marco teórico-analítico desarrollado por un académico chileno, otrora director de la Academia de Guerra de del Ejército y profesor de Seguridad Nacional del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, de la Universidad Nacional de la Defensa de Washington, D.C.

## Marco teórico-analítico-metodológico: poder militar y fuerzas armadas

Tradicionalmente se concibe al factor militar como un componente del poder nacional<sup>2</sup>. Se trata, en otros términos, de lo que Nye Jr.<sup>3</sup> denomina, en el ámbito de las relaciones internacionales, *hard power* (poder duro); en contraste con el *soft power* (poder blando) que caracteriza el comportamiento de los Estados-nación en la arena internacional<sup>4</sup>.

Precisamente, se reconoce al poder militar –encarnado en las fuerzas armadas– como el símbolo de la soberanía nacional y máxima intensidad de uso de la fuerza (*ultima ratio* del Estado)<sup>5</sup>.

---

1 GONZÁLEZ Mederos, Lenier, *Las fuerzas armadas y el futuro de Cuba*; en, Espacio Laical (Suplemento Digital de la Arquidiócesis de La Habana), número 224, marzo de 2013, pp. 1 - 3.

2 KNORR, Klaus E., *El poder de las naciones*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1981, pp. 169 y ss.

3 NYE Jr, Joseph. S., *Get Smart-Combining Hard and Soft Power*. Foreign Affairs, 2009, p.160.

4 ABREU, Ricardo, *Power and Politics in International Relations Theories:A Strategic Framework Approach*. European and International dimension of policy-making Professor Michael Bauer, Instituto Universitário de Lisboa, January 2013, p. 39; disponible en; <http://es.scribd.com/doc/122657199/Power-and-Politics-in-International-Relations-Theories-A-Strategic-Framework-Approach> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.

5 Para mayores detalles; ver, MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)*; en, Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA), Universidad de Varsovia, (6) 2004, pp. 29-36.

Para Beaufre, cuando el conductor político opta por el componente militar del poder nacional, nos encontramos ante la estrategia en el modo de acción directo, la cual<sup>6</sup>:

“<...> está fundada por espacio sobre la búsqueda de la decisión, por el empleo o la amenaza de las fuerzas militares consideradas como el medio principal. El hecho que se las emplee presupone, por lo tanto, que en el análisis del nivel de las decisiones políticas, se ha llegado a la conclusión general que las fuerzas militares representan el medio más eficaz. Esta conclusión reposa, en general, por una parte, sobre la existencia o la posibilidad de una superioridad muy neta en el campo militar; por otra parte, sobre la constatación que ningún otro medio sería bastante eficaz”.

Así, las fuerzas armadas son el instrumento coercitivo por excelencia del Estado-nación y responsables de velar por la soberanía nacional y la integridad territorial.

En tanto que, con el objeto de analizar al brazo armado de la República de Cuba, conviene revisar el andamiaje teórico-metodológico desarrollado por Jaime García Covarrubias<sup>7</sup>. De esta manera, siguiendo al autor citado<sup>8</sup>.

“...las Fuerzas Armadas (como instrumentos de la defensa) tienen una naturaleza (fueron creadas para cumplir una misión) se les ha dotado de capacidades (para ser eficaces y eficientes en el cumplimiento de la misión) y tienen un marco constitucional que las ordena. Lo lógico es emplearlas dentro de esos cánones. A su vez, el propio Estado tendrá que desarrollar las capacidades específicas para resolver los diferentes tipos de problemas o amenazas...”.

Además, el poder armado es simplemente una herramienta del gobierno, un instrumento de la política<sup>9</sup>.

---

6 BEAUFRE, André, *La Estrategia en el modo de acción*, Buenos Aires, Pleamar, 1973, p. 129.

7 GARCÍA Covarrubias, Jaime, *Transformación de la Defensa: El Caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica*; en, *Military Review*, The Professional Journal of the U.S. Army, Edición Hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Combined Arms Center, Marzo-Abril 2005; pp. 23-30.

8 *Ibidem*, p. 24.

9 CLAUSEWITZ, Karl von, *De la Guerra* (III). Libro VIII, “Plan de una guerra” Capítulo VI, “Influencia del objetivo político sobre el propósito militar” y “La guerra como instrumento de la política”, México, Editorial Diógenes, S.A., 1973, pp. 349-359.



Recapitulando, tres son los conceptos fundamentales en los que se afirma cualquier instrumento militar<sup>10</sup>:

- a) Su naturaleza, es decir, para qué nacieron o cuál es la tarea que la sociedad le confirió.
- b) Un marco normativo, dotado por el Estado de Derecho.
- c) Ciertas capacidades, entregadas por el Estado, para el cumplimiento de las tareas naturales de conformidad con su marco jurídico.

Se trata de tres ejes básicos que interactúan y, por ende, la modificación de uno impacta sobre el resto. Mientras que en el escenario estratégico actual se vislumbra para el sector de la defensa el cumplimiento de cuatro misiones principales, a saber<sup>11</sup>:

- a) Convencionales, entendida como la resolución de las amenazas tradicionales o un eventual ataque militar.
- b) No convencionales, de la mano de las denominadas nuevas amenazas.
- c) Las que se corresponden con los compromisos estratégicos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional; cuyo significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa.
- d) Las contribuyentes al desarrollo nacional. Esta misión responde a los roles latentes de las fuerzas armadas, producto de la génesis y tradición de los

---

10 GARCÍA Covarrubias, Jaime, *op. cit.*, pp. 25 y 28.

11 *Ibidem*, p. 25.

Estados-nación en Latinoamérica; antítesis de las manifiestas, que vienen dadas por el marco jurídico.

- e) Adicionalmente, y como quinta tarea, se suman las funciones de seguridad pública.

Ahora bien, cabe destacar que, tradicionalmente, en la mayoría de los países existe una clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior<sup>12</sup>, puesto que “El primero y principal objeto de un ejército es, por supuesto, la defensa contra enemigos externos”<sup>13</sup>. Tampoco debe perderse de vista que cada país jerarquiza estas misiones en ejercicio de su soberanía, de acuerdo a su particular situación y amenazas.

### **Naturaleza y misiones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba (FAR)**

Las FAR nacen oficialmente el 16 de octubre de 1959; siendo su origen el denominado Ejército Rebelde, brazo armado de la guerra de liberación librada desde el 2 de diciembre de 1956 hasta el 1 de enero de 1959; de ahí su atipicidad, al ser producto de un movimiento revolucionario<sup>14</sup>.

Tampoco se debe soslayar su paternidad, puesto que se reconoce en Raúl Castro Ruz a su arquitecto, quien a los 28 años de edad asume como titular del flamante Ministerio de las FAR (MINFAR)<sup>15</sup>.

En lo que respecta a sus misiones, históricamente en orden de importancia son:

- a) *Convencionales*: entendida como la defensa nacional; dado que la Constitución de la República de Cuba consagra el “Derecho de combatir por todos los medios”<sup>16</sup>, así como que el principio de que “La defensa de la patria socialista es el más grande honor y el deber supremo de cada cubano”<sup>17</sup>.

12 MURRAY, Douglas J. & VIOTTI, Paul R., *The Defense Policies of Nations (A Comparative Study)*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1994.

13 STERN, Frederick Martin, *El Ejército Ciudadano*, Biblioteca del Oficial, Volumen 509, Buenos Aires, Círculo Militar, 1961, p. 33.

14 Para mayores detalles; ver, <http://www.ecured.cu/index.php/FAR> <consultada por última vez el 7 de mayo de 2014>.

15 Sobre su biografía y vida; ver, por ejemplo, [http://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/castro\\_raul.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/castro_raul.htm) y [http://www.ecured.cu/index.php/Ra%C3%BAI\\_Castro](http://www.ecured.cu/index.php/Ra%C3%BAI_Castro) <consultados por última vez el 7 de mayo de 2014>.

16 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Constitución de la República de Cuba*, La Habana, Cuba Debate, 2013, Artículo 3; disponible en, <http://www.cubadebate.cu/cuba/constitucion-republica-cuba/> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.

17 *Ibidem*, Artículo 65.

Tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, la principal misión de las FAR es la defensa nacional, a partir de una postura defensiva-disuasiva, basada en la doctrina de resistencia popular generalizada para imponerle al agresor una guerra de desgaste material y psicológico con costos inaceptables; la cual tuvo su bautismo de fuego en Playa Girón (Bahía de Cochinos) el 17 abril de 1961, con la decisiva actuación de las milicias y el apoyo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)<sup>18</sup>, que se extendió a lo largo de tres décadas (1961-1991).

Así, de acuerdo con Da Silva y Johnson<sup>19</sup>:

“Los aspectos fundamentales de la ayuda soviética se referían al apoyo económico y militar. Más allá de la protección frente a Estados Unidos, tal apoyo convirtió al país en una de las principales potencias militares de América Latina, considerando la calidad del equipamiento, el entrenamiento y la capacidad de intervención en múltiples conflictos de diferente naturaleza (guerras convencionales, operaciones especiales, guerra de guerrillas, etc.)”.

En otras palabras, la doctrina militar cubana<sup>20</sup>:

“Por su esencia es defensiva, y se basa en la disuasión, entendida como la evidencia de que el costo político, material y humano de una agresión militar contra Cuba sería prohibitivo y carecería de perspectiva de triunfo. Se adopta para un período dado, se perfecciona periódicamente, y se cambia por una nueva cuando ocurren transformaciones trascendentes en las condiciones que la determinan. La actual está vigente desde la década de los 80”.

Se trata de la denominada guerra de todo el pueblo, que<sup>21</sup>:

“Es la concepción estratégica para la defensa nacional, que resume la experiencia histórica de la nación en lo tocante a enfrentamientos contra enemigos numérica y tecnológicamente superiores. Se basa en el empleo más variado y eficiente de todos los recursos materiales y morales de la sociedad, organizados en el Sistema Defensivo Territorial, como sustento de la capacidad defensiva del Estado. Es el fundamento de la Doctrina Militar del Estado Cubano y expresa la solución de masas dada por la dirección de

---

18 Sobre este hito histórico en el marco de la Guerra Fría; ver, <http://www.mgar.net/cuba/cochinos.htm> y [http://www.ecured.cu/index.php/Invasi%C3%B3n\\_por\\_Playa\\_Gir%C3%B3n](http://www.ecured.cu/index.php/Invasi%C3%B3n_por_Playa_Gir%C3%B3n) <consultados por última vez el 7 de mayo de 2014>.

19 DA SILVA, Marcos Antonio y JOHNSON, Guillermo A., *As Forças Armadas Revolucionárias cubanas (FAR) e o mundo pós guerra-fria: um caso excepcional?*, trabajo inédito y aceptado para ser publicado por una revista universitaria, proporcionado por Marcos Antonio da Silva, Profesor de Ciencia Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil, 2013, p. 2, traducción libre del autor.

20 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Doctrina Militar Cubana*; disponible en, [http://www.cubagob.cu/otras\\_info/minfar/doctrina/doctrina\\_militar.htm](http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/doctrina/doctrina_militar.htm) <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.

21 *Ibidem*.

la Revolución a los problemas de la defensa nacional. Suele resumirse al afirmar que, en caso de una agresión militar en gran escala contra Cuba, cada ciudadano tendrá un medio, un lugar y una forma de enfrentar al enemigo hasta lograr la victoria”.

En síntesis, todo el esfuerzo militar se dedica estrictamente a la defensa del territorio del país. El carácter defensivo de las acciones y la resistencia popular generalizada como vía de enfrentar una agresión militar extranjera, constituyen así el núcleo de la concepción de la Guerra de Todo el Pueblo<sup>22</sup>, lo que, para las FAR, se fundamenta en un axioma que a la letra reza: “solo con la fuerza del pueblo se pueden librar y ganar las batallas a favor de una causa justa; pero para vencer, toda la población necesita prepararse, instruirse y entrenarse en aras de combatir eficientemente”<sup>23</sup>. Es, en otras palabras, lo que denominan “pueblo unificado”, que se desprende de la doctrina de Camilo Cienfuegos<sup>24</sup>.

Cabe señalar que la defensa nacional se prepara y realiza bajo la dirección del Partido Comunista de Cuba, de conformidad con la Ley N° 75 de la Defensa Nacional; se trata del compromiso de combatir al agresor, bajo la concepción estratégica-militar de la guerra de todo el pueblo, basada en la prolongación de los conflictos.

- b) *Compromisos internacionales*: misión denominada de solidaridad; basada en la Carta Magna que reconoce la legitimidad de las luchas por la liberación nacional<sup>25</sup>.

Tal como lo destacan Da Silva y Johnson<sup>26</sup>:

“No obstante una actuación condicionada por el contexto de la guerra fría (y la necesaria ayuda soviética) el ejército cubano actuó entrenando organizaciones revolucionarias o interviniendo directamente en importantes conflictos en América Latina (Nicaragua y Granada, entre otros) y en África

22 Sobre la evolución de la concepción de la Defensa en Cuba, incluyendo los tradiciones escenarios de invasión contemplados en la planeación militar; ver, KLEPAK, Hal, *Cuba's Military 1990-2005: Revolutionary Soldiers during Counter-Revolutionary Times*, London, Palgrave Macmillan, 2005; en particular, Chapter 9 *The Military Defense of Cuba: But Can the FAR still Deter?*, pp. 241-270.

23 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Fundamentos de la Defensa Nacional*; disponible en, [http://www.cubagob.cu/otras\\_info/minfar/fundamentos/fundamentos1.htm](http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/fundamentos/fundamentos1.htm) <consultado por última vez el 7 de marzo de 2015>.

24 JUVENTUD REBELDE, *Camilo Cienfuegos: fuerza y pasión de su pensamiento revolucionario*, 24 de octubre de 2014; disponible en, <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2014-10-24/camilo-cienfuegos-fuerza-y-pasion-de-su-pensamiento-revolucionario/> <consultado por última vez el 7 de marzo de 2015>.

25 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Constitución de la República de Cuba*, La Habana, Cuba Debate, 2013, Artículo 12; disponible en, <http://www.cubadebate.cu/cuba/constitucion-republica-cuba/> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.

26 DA SILVA, Marcos Antonio y JOHNSON, Guillermo A., *Vid Supra*, p. 2.

(Angola y Mozambique, entre otros), jugando un papel importante en los procesos revolucionarios de los continentes mencionados, en los procesos de descolonización y en la derrota de la expansión del régimen del apartheid sudafricano. De esta forma, como lo apuntan innumerables estudiosos, transformó en una de las fuerzas mejor entrenadas y más profesionales de la región”.

Es decir, más allá de la defensa nacional, que contempla el estado de guerra o la guerra, a la sazón como la situación excepcional de mayor trascendencia que se declara en todo el territorio nacional, con el objetivo de emplear todas las fuerzas y recursos de la sociedad y el Estado para mantener y defender la integridad y soberanía de la Patria<sup>27</sup>; durante décadas, el aparato militar cubano participó en operaciones de combate bajo la consigna del *internacionalismo proletario en misiones de solidaridad*<sup>28</sup>. Se trató de las siguientes cinco: a) República Democrática y Popular de Argelia, b) República Árabe Siria, c) República Popular de Angola, d) República Popular del Congo y e) República de Etiopía<sup>29</sup>.

- a) Argelia: desarrollada entre octubre de 1963 y abril de 1964, respondiendo a los requerimientos del entonces líder argelino Ahmed Ben Bella ante la agresión perpetrada por el Ejército marroquí. El contingente cubano estuvo integrado por 686 efectivos, en composición de un batallón de tanques y unidades de artillería y de servicios de apoyo. El mando argelino-cubano planificó y organizó una operación ofensiva contra el territorio marroquí, denominada Operación Dignidad, la cual no fue ejecutada, ya que se llegó a un arreglo, después del cual las tropas retornaron a Cuba.
- b) Siria: el 28 octubre de 1973 –a poco de finalizada la guerra de Yom Kippur– Cuba envió 746 combatientes, a solicitud del gobierno sirio y con motivo del fracaso de la ofensiva del 6 de octubre de 1973 contra el Estado de Israel. Cabe señalar que con los efectivos cubanos se conformó un Regi-

---

27 GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *La Ley N° 75 de la Defensa Nacional*, La Habana, Cuba Defensa, 2012; disponible en, <http://www.cubadefensa.cu/?q=ley75> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.

28 El legendario comandante Ernesto “Che” Guevara es considerado pionero y punta de lanza de las misiones internacionalistas, ya que en 1965 –dos años antes de ser abatido en Bolivia, donde intentó poner en práctica la denominada Teoría del Foco, con el objeto de crear varios Vietnam en Latinoamérica (MOLOEZNIK, 2012: 95 y ss.)– solicitó a Fidel Castro su autorización para viajar al continente africano, donde estableció contacto con diversos grupos guerrilleros, de los que destacó el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) bajo la entonces dirección de Agostino Neto. En aquellos años, el “Che” peleó en el Congo de Patricio Lumumba (hoy Zaire) así como en Tanzania. Ver, OROZCO, Román, *Cuba Roja (Cómo viven los cubanos con Fidel Castro)*, Buenos Aires, Javier Vergara, 1993, pp. 113-114.

29 Tomado de; Coronel (R) SAUTIÉ Mohedano, Pedro y Teniente Coronel PÉREZ San Miguel, Alfredo, *Misiones militares internacionalistas cumplidas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de la República de Cuba*; en CUBA DEFENSA (2012), <http://www.cubadefensa.cu/?q=misiones-militares&b=d3> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.

miento de Tanques, que después se integró en la 47 Brigada de Tanques (BT) cubano-siria, para volver posteriormente a su composición inicial. El 29 de octubre, un día después del arribo del primer contingente de cubanos, Siria aceptó la Resolución 338 del Consejo de Seguridad de la ONU que decretaba el cese al fuego entre árabes e israelíes. No obstante, el mando cubano-sirio planificó seis misiones de combate a cumplir por la 47 BT combinada, las que no fueron necesarias ejecutar. El 15 de enero de 1975 el contingente militar cubano partió de regreso a Cuba, adonde arribó el 4 de febrero, dándose por concluida la misión<sup>30</sup>.

- c) Angola: la misión denominada Operación Carlota<sup>31</sup> fue la más importante cumplida por las FAR, ya que se extendió desde agosto de 1975 hasta mayo de 1991. Tuvo lugar respondiendo a la solicitud de ayuda que formuló al Gobierno cubano el líder histórico del Movimiento para la Liberación de Angola (MPLA) Agostinho Neto, ante la agresión perpetrada por las fuerzas armadas de Sudáfrica y de Zaire, apoyadas por los grupos armados FNLA y la UNITA de Angola y mercenarios blancos, para impedir la independencia de Angola, derrotar al MPLA y ocupar el país. A lo largo de esos casi dieciséis años los internacionalistas cubanos participaron, conjuntamente con los combatientes de las FAPLA y la SWAPO, en las más importantes acciones de combate libradas en Angola. En total, cumplieron misión en Angola 337.033 militares y unos 50.000 colaboradores civiles.
- d) Congo: durante la misión en Angola un contingente militar cubano se desplegó en la región de Punta Negra, República del Congo, bajo la directriz de actuar como apoyo de las tropas que defendían Cabinda (Angola) de ser necesario.
- e) Etiopía: codificada como Operación Baraguá, comenzó en enero de 1978 cuando llegaron a ese país las primeras tropas cubanas para enfrentar la agresión de las fuerzas armadas de Somalia, iniciada en julio de 1977. La misión se prolongó hasta septiembre de 1989 y en ella participaron 41.730 militares cubanos.

---

30 Cabe señalar que la injerencia de Cuba en la región del Medio Oriente fue más allá de lo documentado oficialmente, puesto que testimonios de ex combatientes israelíes de origen latinoamericano dan cuenta de la presencia permanente de asesores militares tanto en Siria como en el sur del Líbano durante la llamada guerra de desgaste (1967-1970), el propio conflicto armado de Yom Kippur e, incluso, con posterioridad a 1973; en el caso de la presencia cubana en el Líbano, en apoyo a diversos movimientos y corrientes de resistencia palestina, como lo atestiguan comunicaciones en idioma español con acento claramente caribeño. Lo que se desprende de testimonios de tres informantes clave, dos de origen argentino y uno de origen chileno, que sirvieron en *Tzahal* (Fuerzas de Autodefensa de Israel) y, por su dominio del idioma natal, fueron destinados a unidades del *Aman* (inteligencia militar) como intérpretes.

31 Bautizada así en homenaje a una negra cubana esclava que encabezó dos sublevaciones contra los españoles en el siglo XIX, siendo a la postre aprehendida y descuartizada.

Adicionalmente, las FAR cumplieron misiones de colaboración militar (asesoramiento) en más de diez países. En todas estas misiones participó un total de 385.908 combatientes cubanos, de los cuales cayeron 2.398 efectivos.

Siguiendo a Domínguez, profesor de Harvard<sup>32</sup>:

“De hecho, Cuba es el único país comunista capaz de desplegar sus fuerzas armadas miles de millas fuera de sus costas, para participar en guerras que estaban, en el mejor de los casos, remotamente relacionadas con la defensa de su suelo patrio; estas tropas, que luchan en las sabanas de Angola o en las estepas de Etiopía no estaban conformadas por checos, polacos, mongoles o búlgaros, sino por cubanos. A diferencia de las fuerzas armadas norteamericanas en Vietnam y las soviéticas en Afganistán, los cubanos ganaron las tres guerras que libraron en suelo africano: Angola 1975-1976; Etiopía 1977-1978; y Angola 1987-1988. Desde 1975 hasta 1989, Cuba mantiene más tropas desplegadas en los países africanos que las mantenidas por Estados Unidos en Vietnam durante el año cumbre de la guerra (1968)”.

Sin embargo, una vez que Cuba queda desprovista del apoyo soviético y solo cuenta con los recursos propios de un país pequeño, deja de comportarse en la arena internacional como si fuera una potencia. Así, en septiembre de 1989, concluye la repatriación de sus tropas en Etiopía; en marzo de 1990 todo el personal militar cubano en Nicaragua es llevado de regreso a Cuba. En mayo de 1991 regresan de Angola las últimas tropas cubanas. Por lo tanto, al concluir la Guerra Fría y perder Cuba el apoyo militar y económico de la Unión Soviética, la presencia militar cubana llega a un fin casi instantáneo. Lo mismo ocurre con el apoyo cubano a los movimientos revolucionarios<sup>33</sup>.

De esta manera, el personal encuadrado en las FAR puede jactarse de tener experiencia en combate, factor cualitativo no material o intangible de primer orden del poder militar.

Aunque, más recientemente, se verifica injerencia militar cubana en países tales como Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, en el marco de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA); así, el general retirado Antonio Rivero, ex colaborador de Chávez, reconoce que:

“[...] actualmente en el país hay más de 100.000 cubanos, entre ellos 3.700 funcionarios de su servicio de inteligencia, el G2. ‘Nada más en seguridad y defensa, estimamos que puede haber unas 5.600 personas’. Y afirma que hay cubanos en las bases militares más importantes del país. ‘En la Fuerza

---

32 DOMÍNGUEZ, Jorge I., *Las Relaciones cubano norteamericanas: de la Guerra Fría a la Guerra más Fría*; en LOZANO, Wilfredo (editor) *Cambio Político en el Caribe (Escenarios de la posguerra fría: Cuba, Haití y República Dominicana)*, Caracas, FLACSO, Nueva Sociedad, 1998, pp. 15 y 116.

33 *Ibidem*, pp. 117 y ss.

Armada hay unos 500 militares activos cubanos que cumplen funciones de asesoría en áreas estratégicas: inteligencia, armamento, comunicaciones e ingeniería militar. También en el área operativa y en el despacho del ministro de la Defensa, que cuenta con un asesor cubano permanente con el grado de general'. Según el oficial, que trabajó como jefe de telecomunicaciones de la presidencia y fue director nacional de Protección Civil, la presencia de La Habana se remonta a 1997, cuando 29 agentes cubanos encubiertos se establecieron en Margarita y en 1998 ayudaron a Chávez en la campaña electoral en tareas de inteligencia, seguridad e informática. 'Los militares cubanos comienzan a llegar después de 2007. Su asesoría incluye un área educativa, de ingeniería militar en construcción de fortificaciones y en la doctrina, donde cambia el concepto de guerra planteado por el de la guerra asimétrica, que implica involucrar a la población civil en un sistema de defensa', explica el general"<sup>34</sup>.

Nueve meses antes, el entonces Ministro de Defensa venezolano, Diego Molero, defendió la asesoría militar que las Fuerzas Armadas de Venezuela reciben por parte de Cuba, señalando<sup>35</sup>:

"[...] los militares venezolanos agradecen 'enormemente a los comandantes Fidel y Raúl Castro, a toda la Fuerza Armada Cuba y a su heroico pueblo' por transferirles experiencias acumuladas con la 'resistencia contra el imperio más nefasto que ha existido en la historia de la humanidad, que es el norteamericano'. A diferencia de lo sucedido en el pasado con 'la imposición de Estados Unidos (...), los cubanos son personas que, a pedido nuestro, vienen a proporcionarnos apoyo y nosotros vamos a darles apoyo, y nos apoyamos mutuamente como países hermanos', dijo el almirante durante una entrevista transmitida por el canal de televisión privado Televén. Molero resaltó que 'esas experiencias [cubanas] han sido de mucho valor para nosotros' y 'bienvenido el asesoramiento que Cuba nos da en pro del desarrollo de nuestra Fuerza Armada', si bien no dio otros detalles acerca del tipo de asesoría militar que brinda Cuba. Alrededor de 45.000 cubanos impulsan en Venezuela planes sociales gubernamentales, principalmente

34 Cabe señalar que Rivero solicita su baja en 2010 y denuncia ante la Fiscalía y la Asamblea Nacional la injerencia de Cuba en las Fuerzas Armadas con documentos, grabaciones y casi un centenar de fotografías. Acusado entonces de ultraje al Ejército y de "revelar noticia privada o secreta en grado de continuidad", actualmente se encuentra en libertad condicional. Ver; MARCANO, Cristina, *Las relaciones desmedidas*; en *El País*, 30 de marzo de 2014, disponible en, [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396026665\\_272257.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396026665_272257.html) <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

35 Ver; LATINO (Alabama/Tennessee); <http://www.latino-news.com/ministro-de-defensa-venezolano-aplaude-asesoria-militar-cubana/> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>; también, ver *EL DÍA*, disponible en, <http://eldia.com.do/gobierno-venezolano-recibe-asesoria-militar-de-cuba/> <consultado por última vez el 09 de marzo de 2015>; así como *EL PAÍS* <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/ministro-defensa-venezuela-admitio-recibe-asesoria-militar-cuba> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>

médicos y deportivos, y cuyos servicios son retribuidos, en parte, con el envío de 100.000 barriles diarios de crudo a la isla”.

El lector se encuentra así frente a una cooperación militar cubana de nuevo cuño en el ámbito de los Estados miembros de ALBA y que responde fundamentalmente a los intereses nacionales de Cuba y, por ende, a la *realpolitik*.

- c) *Contribuyentes al desarrollo nacional*: la misma Ley de la Defensa Nacional vigente, estipula que las FAR poseen una estructura que favorece el empleo de sus integrantes en actividades de provecho para el desarrollo económico-social del país y para la protección del medio ambiente. A las que se suman las misiones de apoyo, con el objeto de enfrentar y eliminar las consecuencias de los desastres naturales u otros tipos de catástrofes (protección o defensa civil), en las cuales el personal de sanidad militar juega un papel central.

De conformidad con Caroit<sup>36</sup> a partir de 1994 las FAR redefinieron internamente su papel, decidiendo participar intensamente en el proceso de reformas del país; así, hacia 2005 el ejército cubano controlaba 322 empresas, que concentraba 89% de las exportaciones de la isla y de las que dependía el 20% de los asalariados.

En síntesis y de conformidad con Da Silva y Johnson<sup>37</sup>:

“De esta forma, el ejército cubano, el más experimentado y cualificado de América Latina, se incorpora a los nuevos objetivos de la política exterior del país y también asume un mayor compromiso con los asuntos internos del país, principalmente en la prestación de servicios básicos y en la oferta de mano de obra cualificada y confiable en el desarrollo económico del país, con un despliegue de militares para funciones políticas y económicas en este período de recuperación. Esto porque, debido al colapso soviético, la nueva Ley de Defensa Nacional de 1994 determinó que la corporación debía satisfacer sus propias necesidades. De esta manera, las FAR lograron producir prácticamente la totalidad de los alimentos que consumían <...> ocupando tierras ociosas <...> De esta forma, los militares cubanos emergen como gestores competentes, al contribuir al proceso de recuperación económica del país <...> verificándose así una modificación de su perfil; sin descuidar la defensa de la isla y de sus ideales revolucionarios, pasan a actuar en sectores que están directamente relacionados con el proceso de

---

36 CAROIT, J. M. *Exército cubano controla 322 empresas*; en, Folha de São Paulo, n° 28.249, Caderno Mundo, 9 de agosto de 2006; citado por Da Silva y Johnson, 2013, p. A15.

37 DA SILVA, Marcos Antonio y JOHNSON, Guillermo A., *op.cit.*, p. 5.

reinserción económica y, obviamente, acaban por transformarse en un actor relevante en la política interior y exterior <...>”.

Así lo reconoce González Mederos de la Arquidiócesis de La Habana<sup>38</sup>:

“Otros dos datos de peso que vale la pena mencionar es el inmenso aparato económico que ha desarrollado la institución desde hace más de 20 años, que la ha llevado a tener un poderoso sistema empresarial. Este hecho propició el surgimiento de una clase empresarial emanada de la propia institución. Además, es posible palpar en el interior de las FAR un núcleo ideológico marcado por un nacionalismo pragmático, que avanza más allá del marxismo-leninismo”.

Se trata de un rol que, siguiendo a la agencia de noticias EFE, encuentra sus orígenes a principios de la década de los años noventa<sup>39</sup>:

“Durante el ‘periodo especial’, como se denomina al desplome económico tras la caída del bloque soviético, Raúl Castro impulsó un ‘Sistema de Perfeccionamiento Empresarial’ (SPE) que llevó a altos cargos del ejército a convertirse en verdaderos empresarios siguiendo modelos de eficiencia y competitividad aprendidos en escuelas internacionales de negocios. Este esfuerzo por establecer estructuras más eficientes, sin sobrepasar los límites de la propiedad estatal, convirtió a las FAR en gestores de los mayores ‘holding’ de la isla en sectores claves para la economía, como el turismo, el transporte o las comunicaciones. Al frente del mayor grupo empresarial de las FAR, el Grupo de Administración Empresarial S.A. (GAESA), se encuentra el general Julio Casas Regueiro, primer viceministro del Ministerio de las Fuerzas Armadas (Minfar). La Corporación Gaviota, un gigante del turismo que engloba una cadena hotelera, una aerolínea, una compañía de taxis, marinas, tiendas, restaurantes y museos, está bajo la dirección del general Luis Pérez Róspide. También el grupo turístico Cubanacán, fundado a principios de los 80, está bajo dirección militar, como las Tiendas de Recaudación de Divisas (TRD), una importante fuente de ingresos en la moneda fuerte del país, el peso cubano convertible (CUC, equivalente a 1,08 dólares), y la Corporación de la Aviación Cubana (CACSA), encabezada por el general Rogelio Acevedo, solo por citar algunas de las compañías controladas por las FAR. Los militares dirigen, además, la política de otros

38 GONZÁLEZ Mederos, Lenier, *op.cit.*, p. 2.

39 EFE, *Las FFAA que lidera Raúl Castro son clave para el futuro de Cuba*; disponible en, <http://www.infobae.com/2006/08/17/271657-las-ffaa-que-lidera-raul-castro-son-clave-el-futuro-cuba> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015> Para una visión crítica sobre el particular; ver *Turismo paramilitar*, en DIARIO DE CUBA, disponible en: [http://www.diariodecuba.com/cuba/1414268063\\_10973.html](http://www.diariodecuba.com/cuba/1414268063_10973.html) <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

importantes sectores, como la pesca, la marina mercante y el Ministerio del Azúcar, bajo el mando del general Ulises Rosales del Toro, un hombre muy próximo a Raúl Castro. En conjunto, las FAR manejan más de 300 empresas que generan alrededor del 80 por ciento de las exportaciones y buena parte de los ingresos por turismo y servicios, según cálculos extraoficiales”.

Recapitulando, la situación actual del instrumento militar cubano es sintetizada de la siguiente manera por Veiga González<sup>40</sup>:

“Las FAR constituyen la institución más fuerte, cohesionada y profesional del actual sistema, no está directamente comprometida con vejaciones, goza del respeto de muchos ciudadanos, es nacionalista y se siente –según tengo entendido– muy comprometida con el desarrollo armónico de la nación”.

Sin embargo, el lector se encuentra ante un proceso de desmilitarización de las FAR que apuestan por una expansión de su rol para invadir otras esferas que las alejan de la profesión militar. La dimensión empresarial de los militares contribuye a su desnaturalización y pone en entredicho la preparación y aprestamiento del instrumento castrense para la defensa nacional<sup>41</sup>.

d) *Nuevas amenazas, como el narcotráfico*: en virtud del cual las FAR han establecido vínculos con el Comando Sur de Estados Unidos e, incluso, llevado a cabo maniobras combinadas. A partir de 1995, los militares cubanos y estadounidenses apostados a ambos lados de la zona minada que rodea la base naval de Guantánamo, así como los servicios de guardacostas y guardafronteras empiezan a cooperar en la búsqueda, rescate y devolución de balseros indocumentados e, incluso, en acciones puntuales contra el narcotráfico. Posteriormente, en 1997, el Pentágono y las agencias de inteligencias norteamericanas, certifican que Cuba deja de representar una amenaza militar para Estados Unidos<sup>42</sup>.

---

40 VEIGA González, Roberto, *Las FAR ante los retos de una nueva realidad social*; en, Espacio Laical (Suplemento Digital de la Arquidiócesis de La Habana), marzo de 2013, p. 3.

41 Así en un sitio *web* oficial puede leerse, bajo el título Visión General: “Las FAR poseen una estructura, equipamiento y preparación que garantiza el cumplimiento de sus misiones combativas y además permite el empleo de sus integrantes en actividades de provecho para el desarrollo económico del país y para la protección del medio ambiente”; disponible en, <http://www.ecured.cu/index.php/FAR> <consultada por última vez el 7 de mayo de 2014> También, se recomienda consultar; MORA, Leonardo, *Normalization of U.S-Cuban Relations (December 2014): Will Cuba transition to capitalism?*, en la Quora, disponible en, <http://www.quora.com/Normalization-of-U-S-Cuban-Relations-December-2014/Will-Cuba-transition-to-capitalism> <consultado por última vez el 7 de marzo de 2015>.

42 HERNÁNDEZ, Rafael, *Cuba versus la cuestión de la Democracia*; en, *Revista Nueva Sociedad*, N° 216, ¿Cuba cambia?, julio-agosto 2008, Buenos Aires, p. 157.

Esto tiene un impacto sobre los sistemas de armas de las FAR; por ejemplo, tratándose de la Armada, se prescinde de los principales medios de combate, los submarinos y las fragatas de fabricación soviética, que son sustituidos por una corbeta (PAUK II), una patrullera de altamar (Tipo 390) y cuatro buques de ataque rápido (OSA II) de mucho menor porte, autonomía y calado. Esto trae aparejada la pérdida de capacidades operacionales, al transformarse en una *green water navy*, de acuerdo con la doctrina naval británica<sup>43</sup>. Se asumen nuevos roles de preservación de la zona económica exclusiva, velar por la vida humana (baleños y migrantes), la lucha antinarcóticos en la mar y el desarrollo de una incipiente industria naval propia.

De esta manera, Jane's destaca la adaptación de la Armada a esos nuevos roles, con la reciente construcción de tres embarcaciones interceptoras rápidas (Tipo FLECHA) y la reconversión de un buque pesquero de arrastre en un buque patrullero oceánico con helicóptero embarcado, en sus propios astilleros<sup>44</sup>.

#### Principales Medios de la Marina de Guerra Revolucionaria, 1992 - 2012

Buques / Años	1992	2012
Submarinos Clase Foxtrot	2	---
Fragatas Clase Koni	3	---
Dragaminas	16	2
Patrulleros costeros	28	20

Fuente: THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance*, 1992 y 2012; JANE'S SENTINEL COUNTRY RISK ASSESSMENTS, *Cuba Navy Assessment*, Jane's, London, 2013.

#### Escenarios a futuro<sup>45</sup>

El probable restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos altera significativamente el papel de las FAR. Efectivamente, el 14 de diciembre de 2014<sup>46</sup>, Raúl Castro Ruz y Barack Obama hacen público el inicio de conversaciones para restablecer las relaciones diplomáticas interrumpidas durante más de medio siglo. Se trata de una declaración conjunta que contiene 13

43 Para mayores detalles; ver, Dalton, 2006 y Tangredi, 2002.

44 JANE'S SENTINEL COUNTRY RISK ASSESSMENTS, *Cuba Navy Assessment*, Jane's, London, 2013.

45 La metodología para la construcción de los escenarios a futuro, por parte del autor, se tomó de; UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, *Jalisco a Futuro 2012-2032 Construyendo el porvenir, Informe de prospectiva*, Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, 2013, volumen 7.

46 Texto del Comunicado de Raúl Castro Ruz, *Alocución del presidente cubano*; disponible en: <http://www.cubaminrex.cu/es/allocucion-del-presidente-cubano> <consultado por última vez el 7 de marzo de 2015>.

puntos sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas, temas económicos, viajes, comunicaciones, frontera marítima y derechos humanos, entre los más relevantes. Como consecuencia de lo cual, el 12 de enero de 2015 Cuba libera a 53 presos políticos y ambos Estados soberanos dejan en libertad a prisioneros sentenciados por haber llevado a cabo labores de inteligencia<sup>47</sup>. Diez días después de ambos gestos de buena voluntad, funcionarios estadounidenses y cubanos se reúnen en La Habana con el objeto de debatir cuestiones de interés común entre Estados Unidos y Cuba<sup>48</sup>.

En palabras de un profesor de la American University de Washington, D.C.<sup>49</sup>:

“Cuba ha tenido una mentalidad de fortaleza sitiada porque ha estado bajo asedio. Quizás la normalización de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos conduzca hacia una normalización del debate político y la discrepancia en Cuba”.

No obstante, más allá de esta significativa alteración de las relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos y su posible impacto sobre la política de defensa y las FAR, González Mederos pone de relieve el peso que la conducción militar tiene sobre el futuro político de la isla, a la luz de su integración al máximo órgano de decisión política<sup>50</sup>:

“De los 15 miembros del Buró Político elegidos en el VI Congreso del PCC, 10 fueron militares. Con la muerte del general Julio Casas Regueiro ahora son nueve. Dos tercios del máximo órgano de poder del país corresponde a personas vinculadas a las FAR, incluyendo a cuatro de sus generales más importantes, a quienes corresponderá, dentro de muy poco tiempo, tomar decisiones cruciales sobre el destino de Cuba: Leopoldo Cintra Frías (ministro de las FAR y una leyenda viva de las guerras africanas); Abelardo Colomé Ibarra (ministro del Interior, quien alcanzó los grados de comandante, con apenas 20 años, en el Segundo Frente Oriental); Álvaro López Miera

---

47 Ver, por ejemplo; Declaración de Prensa John Kerry Secretario de estado Washington, DC 17 de diciembre 2014; en <http://www.state.gov/documents/organization/235582.pdf> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

48 Para Estados Unidos, esta sesión bilateral extendida incluye un diálogo constructivo y alentador; al tratarse temas tales como el tráfico de personas, la aplicación de la ley, la protección medioambiental, las telecomunicaciones y la seguridad de la salud mundial, así como respuestas coordinadas a los derrames de petróleo y el Ébola, al tiempo que se hace hincapié en la necesidad de mejorar las condiciones de los derechos humanos en Cuba, incluida la libertad de expresión y de reunión; para mayores detalles ver, <http://www.state.gov/documents/organization/236437.pdf> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

49 LEOGRANDE, William, *El 17D: secuencias y consecuencias (I)*, Entrevista; disponible en, <http://temas.cult.cu/blog/?p=1805> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015> También, ver; Cuba Debate, disponible en, <http://www.cubadebate.cu/especiales/2015/01/07/el-17d-secuencias-y-consecuencias-william-leogrande/#.VP3aqI6zlx8> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

50 GONZÁLEZ Mederos, Lenier, *op.cit.*, p. 2.

(viceministro primero de las FAR, jefe de su Estado Mayor, muy cercano y querido por Raúl Castro, pues siendo casi un niño se incorporó a las filas del Segundo Frente), y Ramón Espinosa Martín (viceministro de las FAR, muy respetado por la organización, casi de relojería suiza, que supo imprimirle al Ejército Oriental, bajo su mando durante muchos años)”.

Lo anterior se explica por la fidelidad de las FAR al Partido Comunista de Cuba, tal como se destaca en un sitio *web* oficial<sup>51</sup>.

En contraste, para un profesional de las armas cubano<sup>52</sup>:

“Con la despolitización y con la eliminación de los temas dirigidos a la enseñanza del comunismo como doctrina social correcta se logra el objetivo de la profesionalización de las fuerzas armadas”.

Sin embargo, no debería soslayarse que las fuerzas armadas, en tanto institución, se encuentran subordinadas al poder político (léase, al régimen político); por lo que, en lo que al futuro del instrumento militar de Cuba se refiere, es posible vislumbrar tres escenarios para la próxima década, que dependerán del derrotero de la dimensión política al que se encuentra subordinado<sup>53</sup>, a saber:

#### **a) Escenario 1**

El régimen político cubano se mantendrá incólume, no obstante su innegable proceso de desgaste y el giro de 180 grados en las relaciones bilaterales con Estados Unidos; y, por ende, las fuerzas armadas revolucionarias de Cuba se consolidarán como uno de sus principales pilares; máxime al ocupar sus mandos superiores posiciones clave en los mecanismos de conducción política de la isla. Dicho en otros términos, el brazo armado surgido del movimiento revolucionario que depuso al régimen encabezado por Fulgencio Batista, continuará desempeñando su papel tradicional de símbolo de un sistema político de naturaleza socialista, que goza de legitimidad y bases sociales de apoyo en el ejercicio del poder, con una doctrina de guerra basada en la defensa popular total a partir de un cuerpo de oficiales de elevado grado de escolaridad promedio, alto nivel profesional, y un comando con experiencia en combate durante su trayectoria como oficiales subalternos.

51 Ver, <http://www.ecured.cu/index.php/FAR> <consultada por última vez el 7 de mayo de 2014>.

52 José Quevedo, general retirado, ocupa la dirección de la Escuela Superior de Guerra y se desempeña como Agregado Militar de la Embajada de Cuba en la Unión Soviética, entre otras funciones. Desde hace varios años reside en Estados Unidos; ver YÁÑEZ, Eugenio, *Cuando brillan las estrellas*; en, Cubanálisis El Think-Tank; disponible en, <http://www.cubanálisis.com/ART%20CULOS/EUGENIO%20-%20CUANDO%20BRILLAN%20LAS%20ESTRELLAS.htm> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

53 CLAUSEWITZ, Karl von, *op. cit.*, Tomo III: Libro VIII, Capítulo VI.

La carrera militar, particularmente el escalafón de la oficialidad, seguirá gozando de la confianza de la conducción política, de prestigio relativo y jugando como canal de movilidad social, por lo que se mantendrán abiertas las escuelas de formación de suboficiales, especialistas y mandos, sin descuidar el adoctrinamiento político; a lo que se sumará la internacionalización con sendos intercambios con pares de terceros países, entre los que destacará la República Popular China y la Rusia de Putin, a partir de convenios suscritos.

A la luz del perfil de sus cuadros profesionales y de la lealtad incondicional al régimen y liderazgo político, continuarán desempeñando roles no tradicionales en ministerios y dependencias alejadas de la tradicional concepción de la defensa nacional, particularmente en el Ministerio del Interior (MININT), incluyendo inteligencia interna y mecanismos de control de la disidencia, y en el Ministerio de Turismo, como antídoto a la corrupción y preservación de la principal fuente de ingresos del Estado. Paralelamente, se alentará la salida empresarial para muchos militares que, por su perfil y disciplina, encontrarán una canalización lucrativa que contribuirá a la generación de riqueza pero que, a la vez, los alejará del mundo castrense.

En síntesis, un escenario de este tipo traerá aparejado, en los próximos diez años, la continuidad del componente militar —en especial el ejército— como institución básica o fundamental y soporte clave de un régimen político único en el hemisferio y de los pocos que aun existen en el orbe.

## **b) Escenario 2**

No obstante la legitimidad y las bases sociales de apoyo de las que todavía gozará el régimen político cubano, en la próxima década se harán presentes, cada vez con mayor regularidad e intensidad, conflictos sociales y movimientos contestatarios que obligarán a los tomadores de decisiones a apostar por medidas de carácter represivo-punitivo y endurecimiento de las posiciones oficiales en un juego suma cero a favor del socialismo cubano. En este marco de sobrevivencia de la experiencia cubana a cualquier costo, *las fuerzas armadas abiertamente se convertirán en el perro guardián de la revolución*, al apoyar abiertamente al liderazgo político y participar activamente en el control de la disidencia por la fuerza en misiones y funciones de naturaleza policial y parapolicial de carácter interno. Así, el ejército asumirá responsabilidades de control social en el frente interno que incluirán labores de inteligencia y seguimiento a la delación de probables contrarrevolucionarios, así como de vigilancia y seguridad de centros de reclusión, en especial los que albergan a presos políticos.

En el ámbito de la defensa nacional y ante el fracaso del diálogo con Estados Unidos, dominará la mentalidad de fortaleza sitiada y del imperialismo estadounidense como la principal amenaza a la seguridad nacional cubana, lo que

por un lado buscará contribuir a la legitimidad del régimen político y, por otro, a consolidar fuerzas armadas basadas en la defensa territorial, el sistema de milicias, la fabricación y mantenimiento de sistemas de armas propios y un elevado gasto de defensa y nivel de militarización social en comparación con sus pares de la región.

Las lealtades políticas se impondrán sobre el profesionalismo y la trayectoria del personal encuadrado; esto será más claro tratándose de oficiales y mandos superiores. Por ser las fuerzas armadas una institución de tipo piramidal o jerárquico, el régimen político apostará por un mayor control y sujeción de los coroneles y generales, quienes pasarán rigurosa y regularmente por el tamiz político-ideológico.

Recapitulando, bajo este escenario, en la década por venir el ejército constituirá uno de los principales puntales de un régimen político anacrónico, capaz de sacrificar en el altar de la seguridad nacional cualquier tipo de derechos y libertades públicas o críticas –por mínimas que sean, se considerarán amenazas reales a la seguridad nacional– al socialismo cubano; instrumento coercitivo de control social y político, el perfil de las fuerzas armadas se acercará más al de fuerzas de seguridad o intermedias (*paramilitary forces*) e incluso policiales, que a militares propiamente dichas.

### **c) Escenario 3**

Tras una transición del régimen de partido único a un incipiente Estado de Derecho democrático, una nueva clase política asumirá el poder, hará tabla rasa de todo aquello relacionado con el régimen castrista y comenzará un verdadero ajuste de cuentas con los operadores del socialismo cubano. De ahí que las fuerzas armadas serán, sin lugar a dudas, uno de los principales objetivos a transformar, lo que implicará la desaparición del escalafón de oficiales políticos y la realización de una verdadera purga entre los militares de carrera. En principio serán removidos o pasados a retiro todos los oficiales superiores de las fuerzas armadas y la institución se retirará de todas aquellas labores alejadas de la profesión militar, es decir, de su área competencial. *El ejército sufrirá así un proceso de reforma en consonancia con los cambios en la dimensión política, y quedará constreñido a las funciones de defensa nacional y apoyo a la política exterior cubana de nuevo cuño*; lo cual tendrá como significado la cada vez más activa participación en operaciones de paz bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas (ONU), integrando componentes de los denominados cascos azules y probablemente comenzando con Haití por su cercanía geográfica y la experiencia latinoamericana de fuerzas combinadas.

El gasto militar y las dimensiones de las fuerzas armadas sufrirán un proceso draconiano de reducción, abandonándose la doctrina de la defensa popular

total y apostándose por la calidad en detrimento de la cantidad; asimismo, el ejército de masa de conscriptos será sustituido por un ejército de voluntarios, es decir, de soldados profesionales. El recambio generacional y la integración de cubanos exiliados en las filas del nuevo ejército, contribuirán a transformar *de arriba abajo* a esta institución básica del Estado.

Los mandos y el personal del ejército cubano romperán sus tradicionales vínculos con la Federación Rusa, Irán, Venezuela y China continental, para entablar relaciones e intercambios con las fuerzas armadas de la región, Estados Unidos y demás integrantes de la OTAN, en la construcción de una nueva doctrina militar acorde con los tiempos políticos democráticos. Del mismo modo, romperán todo tipo de contacto con fuerzas armadas de países considerados no democráticos así como con movimientos de naturaleza terrorista de acuerdo con los parámetros del mundo occidental.

La velocidad e intensidad de dicho proceso de transformación, dependerá de la posición que adopten las FAR de Cuba sobre el futuro del sistema político de la isla: a) escalonado o gradual, de facilitar la reforma de la institucionalidad republicana, como facilitadoras de un diálogo nacional ampliado e incluyente; b) radical o de tabla rasa, de defender a ultranza al régimen político y obstaculizar el tránsito a un Estado democrático de Derecho.

En síntesis, las fuerzas armadas en tanto institución y los hombres y mujeres que las encarnan, serán sometidos a un proceso de transformación y modernización, cuyos contenidos y alcances estarán sujetos a lo que hagan o dejen de hacer los propios uniformados; en contraste con la expansión del papel del ejército característico de los escenarios tendencial y pesimista, la próxima década traerá como reto el desarrollo de una democracia liberal y de fuerzas armadas al servicio de la misma.

### **A manera de conclusiones: papel de las FAR en el futuro del sistema político de Cuba**

Las FAR de Cuba, como su nombre lo pone de relieve, surgen de un movimiento revolucionario que hace tabla rasa del instrumento militar del régimen de Fulgencio Batista. Posteriormente, sufren un proceso de modernización bajo el molde soviético para, en el marco de la posguerra fría y la crisis económica, adaptarse a nuevos roles y asumir nuevas responsabilidades.

Mientras que, a la par de la expansión del papel de las FAR —especialmente en el mundo empresarial— se constata una pérdida de sus capacidades, tanto en efectivos encuadrados como en medios o sistemas de armas. En otros términos y tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, la dimensión empresarial de los militares contribuye a su desnaturalización y pone en entredicho la preparación y aprestamiento del instrumento castrense para la defensa nacional.

Adicionalmente, no debe soslayarse que las mismas se encuentran inextricablemente unidas al sistema político que les dio vida y que su lealtad es, precisamente, con el Partido Comunista de Cuba.

Comoquiera que sea, las FAR constituyen un actor clave en el presente y, sobre todo, en el futuro de Cuba; su fortaleza, profesionalismo y compromiso permiten así esbozar tres escenarios a futuro. Del resultado del proceso de decisiones de quienes ejercen su comando dependerá, en gran medida, el futuro de la isla.

En tanto que, para el resto de América Latina y el Caribe, el estudio comparado de las FAR de Cuba contribuye a:

- 1) reconocer que, independientemente del régimen político dominante, del nivel socioeconómico de la población y del tipo de sociedad a considerar, *las fuerzas armadas se erigen en una institución básica del Estado-Nación*, responsable de velar por la defensa nacional y la preservación de la soberanía e integridad territorial. El instrumento militar encarna, de esta manera, el monopolio estatal sobre la guerra. Solo en los denominados “Estados fallidos” (*failed states*), como Haití en nuestro hemisferio, el lector se encuentra ante la ausencia de fuerzas armadas y, por ende, de ejércitos privados que suelen ocupar este vacío<sup>54</sup>;
- 2) tomar conocimiento que, *tratándose de un régimen político de partido único, como el cubano, no es posible para los militares diferenciar y separar la dimensión política de la técnica o profesional propiamente dicha*. En otras palabras, el peso de la política –de la mano del Partido Comunista Cubano– se hace sentir en las FAR en tanto institución. Esto significa que el aspecto ideológico cobra una mayor relevancia y trascendencia que en el caso de las fuerzas armadas de países con tradición democrática, entendida esta como la democracia indirecta o liberal;
- 3) no obstante esta situación propia de regímenes políticos como el cubano<sup>55</sup>, *las FAR de Cuba no escapan a la transición que, como tendencia, se impone en las fuerzas armadas de Latinoamérica y que puede sintetizarse en la expansión de su rol o papel a la luz de los retos de la mano del fenómeno de la globalización y la debilidad del aparato estatal*. La fortaleza que, en general, caracteriza a las fuerzas armadas y el profesionalismo que suelen presentar los militares en la región, constituyen una tentación para los

54 Incluso en países como Costa Rica y Panamá, aunque oficialmente no existan fuerzas armadas, cuentan con instrumentos coercitivos, poder de fuego y capacidades de defensa similares a la *ultima ratio* del Estado.

55 En este marco, cabe recordar la figura del comisario político en las fuerzas armadas de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que tuvo su mayor apogeo durante la denominada “Gran Guerra Patriótica” (1941-1945), que no fue sino el teatro de operaciones o frente oriental de la segunda conflagración mundial.

políticos de turno que llegan a empeñarlos en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza, frente a la debilidad de otras instituciones estatales como la policía.

En rigor, se puede concluir con el reconocimiento de que el futuro, no solo de Cuba, sino del resto de los países del subcontinente, depende en gran medida de ese actor clave que son sus fuerzas armadas y los hombres y mujeres que lo encarnan y vivifican; aunque tratándose de esa isla del Caribe se hace sentir más el peso de sus FAR sobre el devenir del proceso político nacional, a la luz de su propia naturaleza y de la expansión del rol de sus militares.

**Fuentes consultadas**

- ABREU, Ricardo, *Power and Politics in International Relations Theories: A Strategic Framework Approach*. European and International dimension of policy-making Professor Michael Bauer, Instituto Universitário de Lisboa, January 2013. Disponible en; <http://es.scribd.com/doc/122657199/Power-and-Politics-in-International-Relations-Theories-A-Strategic-Framework-Approach> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.
- BEAUFRE, André, *La Estrategia en el modo de acción*, Buenos Aires, Pleamar, 1973.
- CAROIT, J. M. *Exército cubano controla 322 empresas*; en, Folha de São Paulo, nº 28.249, Caderno Mundo, pag. A15, 9 de agosto de 2006; citado por Da Silva y Johnson, 2013, p.13.
- CLAUSEWITZ, Karl von, *De la Guerra* (III). Libro VIII, “Plan de una guerra” Capítulo VI, “Influencia del objetivo político sobre el propósito militar” y “La guerra como instrumento de la política”; pp. 349-359, México, Editorial Diógenes, S.A., 1973.
- CORONEL (R) SAUTIÉ Mohedano, Pedro y Teniente Coronel PÉREZ San Miguel, Alfredo, *Misiones militares internacionalistas cumplidas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de la República de Cuba*; en CUBA DEFENSA (2012), <http://www.cubadefensa.cu/?q=misiones-militares&b=d3> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.
- DA SILVA, Marcos Antonio y JOHNSON, Guillermo A. *As Forças Armadas Revolucionárias cubanas (FAR) e o mundo pós guerra-fria: um caso excepcional?*, trabajo inédito y aceptado para ser publicado por una revista universitaria, proporcionado por Marcos Antonio da Silva, Profesor de Ciencia Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil, 2013.
- DALTON, Jane G., *Future navies - present issues*, Naval War College Review, USA, Winter 2006; disponible en, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0JIW/is\\_1\\_59/ai\\_n26780463/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0JIW/is_1_59/ai_n26780463/) <consultado por última vez el 2 de julio de 2013>.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., *Las Relaciones cubano norteamericanas: de la Guerra Fría a la Guerra más Fría*; en LOZANO, Wilfredo (editor) “Cambio Político en el Caribe” (Escenarios de la posguerra fría: Cuba, Haití y República Dominicana), Caracas, FLACSO, Nueva Sociedad, 1998, pp. 115 y 116.
- DOMÍNGUEZ, Jorge, I., *La política exterior de Cuba y el sistema internacional*; en, TULCHIN, Joseph y ESPACH, Ralph. “América Latina en el nuevo sistema internacional”, Barcelona, Bellaterra, 2004, pp. 255-286.

- ECURED, *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba*; disponible en, <http://www.ecured.cu/index.php/FAR> <consultado por última vez el 7 de mayo de 2014>.
- EFE, *Las FFAA que lidera Raúl Castro son clave para el futuro de Cuba*; disponible en, <http://www.infobae.com/2006/08/17/271657-las-ffaa-que-lidera-raul-castro-son-clave-el-futuro-cuba> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.
- GARCÍA Covarrubias, Jaime. *Transformación de la Defensa: El Caso de EE.UU. y su Aplicación en Latinoamérica*; en, *Military Review, The Professional Journal of the U.S. Army*, Edición Hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas, U.S. Army Combined Arms Center, marzo-abril 2005; pp. 23-30.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Constitución de la República de Cuba*, La Habana, Cuba Debate, 2013; disponible en, <http://www.cubadebate.cu/cuba/constitucion-republica-cuba/> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Doctrina Militar Cubana*; disponible en, [http://www.cubagob.cu/otras\\_info/minfar/doctrina/doctrina\\_militar.htm](http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/doctrina/doctrina_militar.htm) <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Fuerzas Armadas Revolucionarias*; disponible en, [http://www.cubagob.cu/otras\\_info/minfar/far/pfar.htm](http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/far/pfar.htm) <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *Fundamentos de la Defensa Nacional*; disponible en, [http://www.cubagob.cu/otras\\_info/minfar/fundamentos/fundamentos1.htm](http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/fundamentos/fundamentos1.htm) <consultado por última vez el 7 de marzo de 2015>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA, *La Ley N° 75 de la Defensa Nacional*, La Habana, Cuba Defensa, 2012; disponible en, <http://www.cubadefensa.cu/?q=ley75> <consultado por última vez el 18 de agosto de 2013>.
- GONZÁLEZ Mederos, Lenier, *Las fuerzas armadas y el futuro de Cuba*; en, *Espacio Laical (Suplemento Digital de la Arquidiócesis de La Habana)*, número 224, marzo de 2013, pp. 1-3.
- HERNÁNDEZ, Rafael, *Cuba versus la cuestión de la Democracia*; en, *Revista Nueva Sociedad*, N° 216, ¿Cuba cambia?, julio-agosto 2008, Buenos Aires, pp. 157 y ss.
- JANE'S SENTINEL COUNTRY RISK ASSESSMENTS, *Cuba Navy Assessment*, Jane's, London, 2013.

- JUVENTUD REBELDE, *Camilo Cienfuegos: fuerza y pasión de su pensamiento revolucionario*, 24 de octubre de 2014; disponible en, <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2014-10-24/camilo-cienfuegos-fuerza-y-pasion-de-su-pensamiento-revolucionario/> <consultado por última vez el 7 de marzo de 2015>.
- KLEPAK, Hal, *Cuba's Military 1990-2005: Revolutionary Soldiers during Counter-Revolutionary Times*, London, Palgrave Macmillan, 2005; en particular, Chapter 9 *The Military Defense of Cuba: But Can the FAR still Deter?*, pp. 241-270.
- KNORR, Klaus E., *El poder de las naciones*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1981.
- LEOGRANDE, William, *El 17D: secuencias y consecuencias (I)*, Entrevista; disponible en, <http://temas.cult.cu/blog/?p=1805> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015> También, ver; <http://www.cubadebate.cu/especiales/2015/01/07/el-17d-secuencias-y-consecuencias-william-leo grande/#.VP3aqI6zlx8> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.
- MARCANO, Cristina, *Las relaciones desmedidas*; en *El País*, 30 de marzo de 2014, en, [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396026665\\_272257.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/28/actualidad/1396026665_272257.html) <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)*; en, *Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA), Universidad de Varsovia*, (6) 2004, pp. 29-36.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *El devenir histórico de los militares y la seguridad nacional en América Latina (De la profesionalización a la doctrina de la seguridad nacional)*; en, KRZYWICKA Katarzyna (coordinadora y editora), "Bicentenario de la Independencia de América Latina (cambios y realidades)", Lublin, Editorial de la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS), 2012, pp. 95-118.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *Las fuerzas armadas revolucionarias de Cuba: entre el pasado y el futuro*; en, DEMBICZ, Katarzyna (editora) "Cuba: ¿quo vadis?", Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA) de la Universidad de Varsovia, Colección Estudios y Memorias 45, Varsovia 2013, pp. 149-166.

- MURRAY, Douglas J. & VIOTTI, Paul R., *The Defense Policies of Nations (A Comparative Study)*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- NYE Jr, Joseph. S., *Get Smart-Combining Hard and Soft Power*. Foreign Affairs, 2009, pp. 88-160.
- OROZCO, Román, *Cuba Roja (Cómo viven los cubanos con Fidel Castro)*, Buenos Aires, Javier Vergara, 1993.
- STERN, Frederick Martin, *El Ejército Ciudadano*, Biblioteca del Oficial, Volumen 509, Buenos Aires, Círculo Militar, 1961.
- TANGREDI, Sam J. Ed., *Globalization and Maritime Power*, Washington, D.C., Institute for National Strategic Studies and National Defense University, 2002.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1992-1993*, Chapter Eight: Latin America and the Caribbean, London, Brassey's, Autumn 1992.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2012-2013*, Chapter Eight: Latin America and the Caribbean, London, Routledge, Version of record first published: 7 Mar 2012.
- UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, *Jalisco a Futuro 2012-2032 Construyendo el porvenir, Informe de prospectiva*, Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, 2013, volumen 7.
- VEIGA González, Roberto, *Las FAR ante los retos de una nueva realidad social*; en, Espacio Laical (Suplemento Digital de la Arquidiócesis de La Habana), marzo de 2013, pp. 3 y ss.
- YÁÑEZ, Eugenio, *Cuando brillan las estrellas*; en, Cubanálisis El Think-Tank; disponible en, <http://www.cubanalisis.com/ART%20CDCULOS/EUGENIO%20-%20CUANDO%20BRILLAN%20LAS%20ESTRELLAS.htm> <consultado por última vez el 9 de marzo de 2015>.

---

## SAHARA OCCIDENTAL Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL. Relaciones de poder al descubierto, ¿y el Derecho internacional?<sup>∞</sup>

JAIME ABEDRAPO ROJAS

### RESUMEN

*La autoproclamación de independencia del pueblo saharauí fue reconocida por 72 Estados y posteriormente el Sahara Occidental fue admitido en la OUA durante 1982. No obstante, las fallidas negociaciones entre Marruecos y el Frente Polisario han incidido en que la resolución del Tribunal Internacional de Justicia no pueda aplicarse, manteniendo en espera la autodeterminación del reconocido pueblo saharauí.*

*A su vez el apoyo político al proceso de reconocimiento de los saharauis, desde España en los setentas del siglo pasado se retiró de su ocupación sobre la zona, se ha ido mermando puesto que en la actualidad varios países han retirado su reconocimiento al proyecto de construcción estatal.*

*La estrategia por parte de Marruecos y de los Estados Unidos como garante del proceso de negociación ha sido dilatar y/o inviabilizar la realización del referéndum, que permita manifestar la voluntad de los saharauis respecto de su destino como nación. En efecto, es cada vez más difícil realizar la consulta puesto que se ha alterado la composición de la población nativa, cuestión que hace inviable la creación del padrón electoral y por ello cada vez más lejana la aplicación de la justicia internacional, que a través de TIJ ha reconocido la existencia de un pueblo con derecho de autodeterminación que aún espera y, todo parece indicar, que esperará desde su memoria su reconocimiento político.*

**Palabras clave:** *Autodeterminación, negociaciones, Pueblo Saharahuí, norte de África y estabilidad.*

---

· Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en Instituto Universitario Ortega y Gasset- Universidad Autónoma de Madrid. Miembro de la Sociedad Estudios Internacionales de Madrid, se desempeñó como Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), durante el periodo 2013-2014; actualmente cumple funciones en la Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. jabedrapo@interior.gov.cl

∞ Fecha de recepción: 030714

Fecha de aceptación: 040615

## **WESTERN SAHARA AND THE INTERNATIONAL SECURITY SYSTEM. Power relations in the open. What would be the role of the international right?**

### **ABSTRACT**

*The self-proclamation of independence of the Saharawi nation was recognized by 72 states, and after that, Western Sahara was admitted in the UAO during 1982. Nevertheless, the failed negotiations between Morocco and the Polisary Front have influenced the no-application of the International Judicial Court's resolution, keeping in status quo the self-determination of the recognized Saharawi nation. At the same time, the political support to the recognition of the Saharawi, since the withdrawal of the Spanish occupation in the seventies has reduced, because, nowadays several countries have retired its support to the state-building project.*

*The Moroccan and American strategies as warrant of the negotiation process has been one of stop and delay the making of a referendum that may allow the manifest of the will of the Saharawies in respect of their destiny as a nation. In fact, every day is more difficult to make such referendum, because the native population composition has been altered, situation that make unfeasible the creation of an electorate register system, and thus setting away the application of the international law, that through the International Court of Justice had recognized the existence of a nation, with a right of self-determination still kept in hold, and seeming that will still be kept in the future with no changes.*

**Key words:** *Self-determination, negotiations, Saharawi nation, Northern Africa, stability.*

### **Introducción**

Hay pueblos que aparentemente por extrañas razones están destinados a sufrir por largo tiempo. Pareciera que los ponen a prueba en sus convicciones y capacidad de resistencia.

El Sahara Occidental es uno de esos tantos conflictos en que por un lado están las "razones de Estado" versus la voluntad de los pueblos que se resisten a renunciar a lo que en última instancia les pertenece: su "libertad" - independencia<sup>1</sup>.

---

1 Desde la perspectiva jurídica cabe recordar la Resolución 1514 (XV) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960, sumada a la 1541 (XV), promulgada al día siguiente, que constituyen el principio de autodeterminación, dando inicio al proceso de descolonización.

Tal vez casos como estos, sumados a conflictos que la comunidad internacional no resuelve en tiempos prolongados (varias décadas) como el de Israel-Palestina son importantes para comprender y levantar hipótesis de trabajos acerca del por qué la actual situación en Oriente Medio y Norte de África, en donde grupos como el autodenominado Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) son causa no solo de disputas entre chiitas y sunitas como se tiende a simplificar, sino que también son catalizadores de un sentido de revancha sobre Occidente en general y las grandes potencias del actual orden mundial en particular. Las visiones integristas no parecen solo capaces de cohesionar y articular su pensamiento si es que no existen variables de contexto que aumenten su legitimidad entre las poblaciones.

En efecto, sabemos de muchos pueblos que han sido vencidos y doblegados en su lucha por mantener su identidad, autonomía política y en último término dignidad, terminando condicionados en sus derechos a la creación de los Estados. Ello estuvo muy presente bajo el régimen político que estableció tras el Pacto de Versalle y el proceso de colonización que hasta hoy muestran secuelas tras una búsqueda de identidad de ciertos colectivos, manteniendo conflictos que han estado latentes desde la Guerra Fría.

En dicho contexto fueron eficientemente reprimidos, pero posteriormente sin camisas de fuerzas quedan al descubierto como producto del (des)orden político y cultural heredado básicamente tras las imposiciones de las potencias representadas en el Consejo de Seguridad pos Segunda Guerra Mundial, plagados de diálogos artificiales y alianzas con sistemas autoritarios que han ido deslegitimando todas las estructuras creadas en la región (Irak, Siria, Líbano, Israel, varios países africanos, entre otros).

Ciertamente algunos Estados han conseguido su objetivo político y con el transcurso del tiempo se nos presentan como nuevos Estados independientes o en proceso de serlo, el Kurdistán y Palestina son buenos ejemplos, no obstante nos centraremos en un pueblo que ha quedado a medio camino, sin que exista certeza de si tendrán el respaldo y la coyuntura que les permita su independencia. Este es el caso del pueblo saharauí.

Para las pugnas de intereses entre los Estados y quienes aspiran a serlo, el Derecho internacional nos entrega luces respecto a la legitimidad y legalidad de las demandas de los saharauí representados por el Frente POLISARIO (Frente Popular para la Liberación de la Saguía y Río de Oro), cuestión que abordará el presente artículo. Ello en un contexto de reflexión más amplia que nos permitirá entender el descrédito a las reglas que las mismas potencias más relevantes del orden mundial han plasmado a través de la gobernanza global (Naciones Unidas por ejemplo) en búsqueda de la estabilidad.

Dicho ello, debemos aclarar que se pretende en base a la jerarquía de las normas internacionales establecer que el problema de seguridad que plantea el conflicto en la región, no sería superado sin atender a las normas imperativas que la sociedad internacional reconoce.

Desde esa mirada se presentará una posición frente al “drama Saharaui”, el cual es complejo y requiere de una pronta respuesta (en espera desde hace mucho tiempo), sobre todo en vista a que la mayoría de los saharauis sobreviven en campos de refugiados en el sur de Argelia. Sin embargo, sabemos que hoy el interés mundial está en otros conflictos generados por ISIS o el mismo Al Qaeda, por ello requerimos de una reflexión holística relativa a las causas de la actual situación, lo que nos permitirá reafirmar la relevancia de este tema a veces muy desconocido en estas latitudes.

Para entrar en materia, cabe señalar que Marruecos no reconoce su condición de ocupante, ya que reivindica lazos históricos con el territorio en disputa y con el propio pueblo saharauí muy anteriores a la presencia colonial europea.

En consecuencia, lo primero a soslayar es que la solución al conflicto se ha dilatado en más de cuatro décadas y durante ese tiempo surgen interrogantes tales como: ¿Por qué no han actuado los órganos competentes de Naciones Unidas para resolver la controversia internacional?, sobre todo considerando que España, la potencia europea que fuera la ocupante terminó por reconocer su naturaleza colonial, cuestión que permitió la declaración del 20 de agosto de 1974, en la que hizo público que *“el Gobierno español celebrará un referéndum bajo los auspicios de las Naciones Unidas, dentro de los primeros seis meses de 1975...”*. Hasta hoy esperamos la celebración de dicho acto plebiscitario, ¿por qué?



Fuente: National geography.

## Disputas por el Sahara Occidental

Tras la conferencia de Berlín dedicada al “reparto de África”, los españoles se implantaron en la costa del Sahara Occidental creando un protectorado en 1884. Posteriormente, el Sahara español fue inscrito en 1963 en la lista de *territorios no autónomos*<sup>2</sup> con arreglo al Capítulo XI de la Carta de Naciones Unidas<sup>3</sup> y la Asamblea General adoptó en 1966 la primera resolución que requería a España brindar las condiciones necesarias para organizar un referéndum de autodeterminación para el pueblo del Sahara Occidental<sup>4</sup>.

Recordemos que para 1945 las potencias solo estaban obligadas a informar al Secretario General de las Naciones Unidas acerca de la situación económica, social y educativa, sin que se les condicionara a entregar antecedentes que las potencias consideraran que pudiera afectar su seguridad.

En el caso del Sahara Occidental<sup>5</sup>, la colonia española recibió de los Estados africanos una presión y protesta constante para que se retirara de los territorios conquistados en el continente. Ello en un contexto internacional cada vez más favorable al repudió ante la “ocupación colonial” de las potencias occidentales europeas.

En ese sentido, Marruecos reclamó desde 1956 la soberanía sobre ese territorio, argumentando “derechos históricos” y buscando el objetivo político de reconstituir el “Gran Marruecos” que reagruparía todas las tierras que alguna vez estuvieron bajo su dominio<sup>6</sup>. De hecho, en su reivindicación ante España, el gobierno marroquí aceptaba el referéndum como un instrumento idóneo para impulsar la descolonización, sin embargo un vez que España declaró su intención de abandonar el territorio, Marruecos cambió sus postulados y consiguió que la AG, por medio de la Resolución 3292 (XXIX), paralizara la consulta sobre la au-

2 Esta figura jurídica se legaliza en la propia Carta de las Naciones Unidas, la cual no introduce cambios sustantivos en estas materias en comparación a la Sociedad de las Naciones, ya que las potencias colonizadoras negociaron acuerdos políticos (art. 73-74 de la Carta) que permitan mantenerse en sus territorios extraterritoriales, tras el argumento de permitir que dichos territorios iniciaran el camino de desarrollo de su propio Estado.

3 Tras la creación de las Naciones Unidas no todos los territorios gobernados por potencias europeas bajo la Sociedad de las Naciones accedieron a la independencia, en especial los territorios ubicados en el Pacífico y en África Central y Austral.

4 Las interpretaciones sobre el referéndum dejan en evidencia los distintos intereses sobre la región en controversia. España observaba la instancia como la forma de dirimir si continuaba como estaba o se impulsaba el autogobierno, sin embargo Marruecos leyó que la pregunta sería si continúan bajo soberanía española o se integraban al Reino de Marruecos. En esta pugna, Estados Unidos se presentó como un aliado de la tesis de Marruecos.

5 El Sahara Occidental cuenta con un territorio de 266.000 km<sup>2</sup> y una población actual de 382.617 habitantes.

6 Cabe señalar que el Sahara Occidental cuenta con pocos recursos naturales. Su economía es de tipo agrícola y sufre de déficit de precipitaciones. Además, posee el mayor yacimiento de fosfatos del mundo.

todeterminación. De hecho solicitó la opinión consultiva al Tribunal Internacional de Justicia y el envío de una misión al territorio.

Por otro lado, Mauritania reivindicaba desde su independencia la zona en controversia, argumentando la continuidad geográfica, étnica y cultural de los territorios ocupados por España.

Otro actor inmerso en la disputa en el caso del Sahara Occidental ha sido Argelia, quien no presenta reivindicaciones territoriales, sino que apoya la postura de los representantes políticos de los saharauis. En efecto, defienden la existencia de un pueblo saharauí y por tanto su derecho a la autodeterminación<sup>7</sup>.

En ese sentido, Argelia ha colaborado con el Frente POLISARIO desde 1973 tras el objeto de fortalecer al órgano político que difunde la idea nacionalista y que políticamente exige la independencia del Sahara Occidental tras proclamar la “República Árabe Saharaui Democrática” en 1976, luego que la resolución de la Corte Internacional de Justicia (La Haya) fallara a favor de la tesis de la autodeterminación, reconociendo el principio de que los saharauis tienen derecho a un referéndum, cuestión que de paso desconoció la existencia de vínculos de soberanía por parte de Marruecos<sup>8</sup>. Por su parte, la Organización para la Unión Africana (OUA) coincidió con la resolución del tribunal internacional, ya que apoyó la idea de que debían ser los movimientos de liberación compuesto por pueblos autóctonos los que debían pronunciarse sobre su futuro o destino.

En ese contexto, la autoproclamación de independencia del pueblo saharauí fue reconocida por 72 Estados y posteriormente el Sahara Occidental fue admitido en la OUA durante 1982. No obstante, el apoyo político se ha ido mermando puesto que en la actualidad varios países han retirado su reconocimiento a dicho Estado hasta que no se realice el referéndum que lo acredite como tal, proceso que como señalamos se ha ido dilatando tras la acción de Marruecos, quien además ha influido en la composición de la población nativa, es decir, la existente al momento de la salida de las tropas españolas de la región occidental del Sahara.

A lo anterior debe sumarse que Marruecos controla la actividad económica del Sahara Occidental. Incluso el déficit crónico alimentario en que viven los saharauis genera una dependencia de los productos que se proceden en Rabat.

En el escenario descrito la actuación de España merece una especial consideración, ya que así comprenderemos de manera más acabada la situación actual del Sahara Occidental, puesto que tras el Acuerdo de Madrid del 14 de

---

7 El principio de autodeterminación dice relación con la titularidad de la población autóctona sobre el territorio definido (en criterios limítrofes) por la colonias, una vez que lo desocupan.

8 El referéndum se presentó como una salida plausible para determinar la voluntad del pueblo respecto a su devenir, sin embargo a más de 40 años desde que se presentó dicha alternativa, Marruecos ha venido a modificar demográficamente la zona. Lo cual desde el régimen de territorios no autónomo resulta una violación a la norma.

noviembre de 1975, España, Marruecos y Mauritania firmaron una declaración de principios en los que la potencia administradora del territorio (España) cedió los poderes y responsabilidad a una administración tripartita temporal, cuestión que hasta hoy ha sido el nudo que imposibilita un acuerdo entre las partes y mantiene los derechos fundamentales de las personas que habitan el Sahara Occidental en una violación constante.

Recordemos que España evacuó el Sahara ya que apreció que no podría contener la llamada “Marcha Verde” que fue convocada por el Rey Hasan II, la cual contó con unos 350.000 civiles marroquíes al servicio de su gobierno y unos 25.000 soldados, los cuales hicieron posesión efectiva de la zona en controversia. Ello se entiende en el marco de una reacción o respuesta a la resolución de La Haya, la que como se ha señalado se pronunció a favor de la autodeterminación del pueblo saharauí. *“Es posible que el deseo de conseguir una estabilidad regional y un proceso de integración político y económico haya inclinado la balanza hacia el campo del realismo político, que exige garantizar la estabilidad de Marruecos sobre cualquier otro tipo de consideraciones...”*<sup>9</sup>.

En efecto, el 26 de febrero de 1976 España informó al Secretario General de Naciones Unidas que a partir de esa fecha ponía fin a su presencia en el Sahara Occidental y renunciaba a sus responsabilidades en el territorio, dejando así de hecho a Marruecos y Mauritania la tarea de administrar el área que había estado bajo su control. Por su parte Mauritania se retiró del territorio en 1979<sup>10</sup> y desde esa fecha Marruecos administra la totalidad del territorio del Sahara Occidental<sup>11</sup>, cuestión que en el contexto de la Guerra Fría resultó estratégico para los intereses de Estados Unidos, quien buscó evitar que Argelia tuviese influencia en el Sahara Occidental y permitiera la instalación de una base de misiles soviética.

Por lo tanto, hubo especial interés de parte de las potencias occidentales en apoyar a Marruecos en su construcción de un espacio de seguridad y ocupación efectiva sobre el Sahara Occidental, el cual demoró ocho años en ser levantado en una extensión de 2.700 kilómetros de desierto. Todo ello legitimado tras el argumento de defensa de la soberanía marroquí.

Con el apoyo político de las potencias occidentales que componen el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se entiende que el embajador de Marruecos en 1975 haya reclamado, por primera vez, ante la ONU las ciudades de Ceuta y Melilla, además del Peñón de Vélez de la Gomera, el de Alhucemas y

9 FERNÁNDEZ-ARIAS, Carlos. “Magreb”. Panorama Estratégico 2005/2006. Ministerio de Defensa de España, p. 157.

10 Mauritania renunció a sus reclamaciones territoriales luego de un conflicto de tres años seis meses con el Frente POLISARIO.

11 El conflicto por la independencia se mantuvo con Marruecos desde 1976 y hasta 1991.

las Islas Chafarinas<sup>12</sup>. Se apreció por parte del Gobierno marroquí una coyuntura política favorable a la anexión de territorio por su posición privilegiada con las potencias occidentales.

### Causas del drama saharahui

Primeramente debemos hacer mención a la expansión, conquista y colonización de las potencias europeas desde el siglo XVI en adelante, lo que se observa como el común denominador para un análisis de la problemática y conflictos suscitados tras las reivindicaciones territoriales.

En ese sentido, el continente africano es un ícono del reparto de territorios entre las potencias occidentales, en el cual los Estados fueron configurados con criterios geopolíticos favorables a Europa y separados bajo la lógica de paralelos y meridianos, sin importar la configuración étnica, religiosa o cultural del territorio.

Tras esa experiencia de la historia universal se puede argumentar respecto a la deshumanización de las relaciones internacionales, las que no fueron más que relaciones de poder. Eran tiempos de un derecho sacrosanto a la expansión, a hacer la guerra y a anexar cuanto territorio fueran capaces de dominar y mantener bajo control. En definitiva, la óptica de la seguridad era diseñada por los Estados en cuanto a sus intereses, sin importar el “factor humano”.

Tras las resoluciones de la Asamblea General durante la década del sesenta y setenta del siglo XX nació el principio de autodeterminación de los pueblos, reconociendo así el derecho a ejercer su propia soberanía a objeto de poner término al período colonial<sup>13</sup>.

Al respecto, desde la perspectiva jurídica cabe señalar que en la disyuntiva entre los principios que avalan en Derecho una reclamación territorial y el principio de autodeterminación, vendría a imperar este último. Es decir, la norma imperativa es la que posibilita a la población autóctona la opción de manifestarse en relación a su destino por medio de un referéndum<sup>14</sup>. Esto ha quedado de manifiesto en la propia creación del Estado de Mauritania (1961), Djibouti (1977) o Belice (1981)<sup>15</sup>.

En esa perspectiva y aceptando la existencia de los “*negadores del Derecho Internacional que forman una legión*”<sup>16</sup>, debemos señalar lo que se reconoce como seguridad de las potencias en la modernidad es lo relativo a los intereses

---

12 JORDÁ Palacio, Antonio. Minurso, *Misión de la ONU para el Referéndum del Sahara Occidental*. Revista Ejercito de Tierra Español, septiembre de 2007, N° 797. p. 47.

13 Resolución 1514 –XV, Pacto de UN sobre derechos civiles y políticos, artículos 1.2 y 47; Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales, artículos 1.2 y 24; resolución 2625– XXV.

14 CIJ, asunto Sahara Occidental, 1975.

15 REMIRO Brotóns, Antonio. Derecho Internacional. Tirant lo Blanch, Valencia 2007. p. 179.

16 REMIRO Brotóns, Antonio. En “*Derecho Internacional*”, Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1997.

de sus respectivos Estados, menospreciando el derecho de los pueblos a pronunciarse respecto de su futuro.

Al respecto, *“La Razón de Estado como único principio de la acción política (Maquiavelo), el estado de naturaleza salvaje en que se mueven las naciones (Hobbes), la adoración del poder (Spinoza) o la exaltación de la majestad del Estado (Hegel) han alimentado la saga de los negadores de unas relaciones sometidas a cualesquiera clase de reglas”*<sup>17</sup>. Y todo comienza a ser justificado en base a la seguridad (soberana) de los Estados.

Ante ello podemos argumentar acerca del desbarranco de la ética que en tiempos de la escolástica reconocía lo bueno y malo de la conducta humana, cuestión que en tiempos de la *Reale Politiqué* se entiende como una utopía. En último término, el colonialismo y el paradigma realista que presta el marco teórico, han venido a ser la causa eficiente de la concepción de la alta política que ha desvinculado al comportamiento de los Estados de cualquier ideal.

Para quienes han sido formados en las escuelas de la *Reale Politiqué*, la evolución del Derecho internacional pone en riesgo la seguridad internacional, lo que es justamente lo contrario de lo que sostienen algunos juristas como Pastor Ridruejo, quienes valoran el renacer de la humanización en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Por cierto que España no abrazó durante el gobierno del general Francisco Franco la idea de la autodeterminación de los pueblos, pero su retirada o huida de esa región de África permitió abrir un camino para la reivindicación de los saharauis respecto de ese derecho.

Por su parte, Marruecos pretende reimpulsar el “Gran Marrueco” idea nacionalista proveniente del partido Istiqlal, el cual fue presidido por Allal al-Fasi, quien presentó entre 1953 y 1956 la teoría en la que todos los territorios ocupados por España en el norte de África debían pasar a mano de Marruecos<sup>18</sup>.

A ello se suma el interés económico de Marruecos por tomar posición en el mercado mundial de fosfato, el cual se encuentra en abundancia en el Sahara Occidental y de paso tener acceso a la explotación de su rica plataforma pesquera.

La reivindicación de Al-Fasi fue asumida por Hassan II<sup>19</sup>, aprovechando la coyuntura favorable con las potencias occidentales, las cuales habían estrechado vínculos con Marruecos en desmedro de Argelia (cercano a la ex URSS) básicamente por el contexto de Guerra Fría.

---

17 *Ibid.* p. 1.

18 Ifni, La Región de Villa Bens, el Sahara Español, Ceuta, Melilla y los islotes frente a la costa africana. Más toda Mauritania, parte de Argelia y Mali.

19 En 1996 la Constitución de Marruecos estableció en el artículo 19 que corresponde al Rey garantizar *“la integridad territorial del Reino en sus fronteras auténticas”*.

En este juego de poderes y principios estratégicos, Mauritania pretende que Marruecos no rompa el equilibrio regional y se transforme en un Estado en franca expansión que pudiera proyectarse como amenaza a sus denominados intereses vitales. En esa misma perspectiva se encuentra Argelia, que vela por mantener relaciones diplomáticas con un país amigo que le facilite la salida al océano Atlántico y que de paso se transforme en un Estado “tapón” que mantenga a Marruecos lejos de sus fronteras, ya que ambos han sido rivales y enemigos históricos.

Una vez teniendo en cuenta las consideraciones señaladas de los sujetos involucrados, sería conveniente levantar la mirada a los organismos con facultad para mediar en este conflicto y buscar una salida en base al Derecho internacional.

En tal sentido, resulta relevante volcar nuestro interés en saber qué piensan los actores que conforman nuestra peculiaridad histórica pos-Segunda Guerra Mundial, es decir, los que son fruto de la denominada sociedad internacional: las organizaciones intergubernamentales, las cuales tienen como propósito último, según la misma “Carta” que las legitima, el velar por los principios de la igualdad de los Estados y por sobre todo la de favorecer la paz mundial (estabilidad) y el respeto a los derechos humanos.

## **Naciones Unidas y el Sahara Occidental**

Desde las primeras resoluciones de la Organización, las de 1965 y 1966 por parte de la Asamblea General, se pide la descolonización del territorio y se apoya el principio de la autodeterminación de sus habitantes por medio de un referéndum. Esto en cuanto al marco teórico para resolver el conflicto, empero estas declaraciones son difíciles de concretar puesto que se encuentran con el obstáculo de las negociaciones entre los intereses de los sujetos (Estados) involucrados en el asunto.

Bajo el dictamen del 16 de octubre de 1975, en el cual el Tribunal Internacional de Justicia se pronunció sobre el carácter de los vínculos jurídicos que unían al Sahara Occidental con el Reino de Marruecos y Mauritania antes de la colonización española, se estableció que ellos no eran causal de anexión y se falló a favor del principio de “autodeterminación”.

No obstante, la comunidad internacional no ha sido firme para hacer cumplir dicho dictamen, por el contrario, se ha dibujado una suerte de negociación entre los intereses de los países con injerencia en las resoluciones de Naciones Unidas, de modo de establecer un orden en el norte del continente africano que resguarde sus intereses. Con ello se contraviene incluso uno de los principios jurídicos que ha venido a ser clave en cuanto a la mantención de la paz inter-

nacional, nos referimos al *uti possidetis iuris*, o la intangibilidad de las fronteras establecidas en la época colonial<sup>20</sup>.

### **Proyecto de solución del conflicto del Sahara Occidental: Entre la seguridad internacional y los derechos de autodeterminación como falso dilema**

En 1990 se presenta por parte del Secretario General de Naciones Unidas una propuesta de solución que nace de las negociaciones que sostuvieron por más de tres años representantes del Frente POLISARIO y Marruecos, recordando que desde 1981 el rey de esta nación, Hassan II, acepta la idea del referéndum.

Los puntos fundamentales de la propuesta del Secretario General era llegar a una solución pacífica que diera lugar a un alto al fuego, para luego celebrar el referéndum por el cual la población del Sahara Occidental elegiría entre una integración a Marruecos o la independencia.

Para tales efectos se encarga una misión mediante la resolución 690 del Consejo de Seguridad conocida como MINURSO<sup>21</sup>, a la cual se le dio el mandato de supervisar los preparativos y el desarrollo del referéndum.

Los trabajos de esta misión fueron suspendidos oficialmente en 1996, puesto que no se podía avanzar en el proceso de identificación de los electores debido que ambas partes se negaban a cooperar. Solo querían inscribir a sus partidarios y por tal razón se interfería en el trabajo de la elaboración de los registros electorales.

El punto de conflicto entre las partes ha sido determinar qué saharauis tenían derecho a participar, puesto que su estructura social de características tribales y nómades dificultan la identificación de sus nacionalidades.

Por ello, producto del escaso avance en llegar a un acuerdo por medio del referéndum, sumado a la estrategia diplomática de Marruecos, el escenario de posibles “soluciones” fue ampliado de modo de presentar alternativas que cautelan los intereses de ese Estado, lo cual ha sido posible desde la práctica de los “hechos consumados” facilitado por la proximidad de Rabat con Washington, siendo este último el socio estratégico de la potencia en el norte de África, cuestión que en sí facilita que no aplique la resolución de la Corte Internacional de Justicia (1975).

---

20 ENCINAS Ayuso, Daniel. Sahara, *desafíos al derecho internacional*. Revista Ejército de Tierra Español. Abril de 2008, número 804. pp. 14-21.

21 Misiones de la MINURSO: Supervisar el cese del fuego; verificar la reducción de tropas de Marruecos en el territorio; supervisar el repliegue de las tropas de Marruecos y el Frente POLISARIO a lugares definidos; tomar medidas para la liberación de todos los prisioneros políticos o detenidos; supervisar el intercambio de prisioneros de guerra; hacer efectivo el programa de repatriación de ACNUR; identificar y registrar a las personas con derecho a voto; y organizar y asegurar la realización de un referéndum libre y justo, y dar a conocer los resultados.

La designación del estadounidense James Baker como enviado especial para examinar los posibles planteamientos con vista a una solución del conflicto provocó un nuevo ciclo de negociaciones que culminó con el acuerdo de Houston.

En efecto, durante el 2001 Baker presentó un proyecto de acuerdo marco sobre el estatuto del Sahara Occidental, en el cual instaura un régimen de autonomía local. *“Con ello se dotaría a la región en comento de órganos ejecutivo, legislativo y judicial, de competencia exclusiva en los siguientes ámbitos: administración gubernamental local, presupuesto e impuestos territoriales, mantenimiento del orden, seguridad interna, protección social, cultural, educación, comercio, transporte, agricultura, minas, pesca e industria, política medio ambiental, vivienda y desarrollo urbano, agua, electricidad, carreteras y otras infraestructuras básicas”*<sup>22</sup>.

El acuerdo también establece los mecanismos para elegir al Ejecutivo, Legislativo y a los funcionarios del Poder Judicial. Por su parte el *“Reino de Marruecos ejercerá su competencia exclusiva en los siguientes ámbitos: relaciones exteriores, seguridad nacional, defensa nacional, cualquier cuestión relacionada con la producción, venta, propiedad o uso de armas o explosivos y el mantenimiento de la integridad territorial contra cualquier tentativa de secesión, provenga esta del interior o del exterior del territorio. Además la bandera, la moneda, los servicios de aduana y los sistemas postales y de telecomunicaciones del Reino serán también los del Sahara Occidental”*<sup>23</sup>. A objeto de legitimar este acuerdo marco se efectuaría un referéndum en un plazo de cinco años a partir de los primeros actos de su aplicación.

Como es de sentido común esta propuesta contó con el apoyo de Marruecos y con la oposición del Frente POLISARIO. Estos últimos consideran que la proposición no respeta el principio de autodeterminación de los pueblos.

En consecuencia, de la presentación de Baker surgen un sinnúmero de preguntas relativas al cambio de criterio que había respecto a la naturaleza del conflicto y a su resolución pacífica: ¿Qué intereses están tras la propuesta presentada?; ¿se habrá pensado que los saharauis la iban a aceptar?; ¿se visualiza en ella un orden justo que mejora la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos del Sahara Occidental?

Ciertamente la propuesta de Baker solo prolongó el conflicto, lo que significó que el 19 de febrero de 2002 se publicó un informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el cual se define como sombrías las perspectivas del proceso de paz. En ese contexto presenta cuatro opciones para que el Consejo de Seguridad examine.

---

22 LALUMIERE, Catherine. En el informe de la delegación ad hoc para el Sahara occidental del parlamento europeo, 2001. p. 35.

23 *Ibid.*

*Primera Opción:* volver a intentar el *plan de solución* vía referéndum.

*Segunda Opción:* Revisión del *acuerdo marco* por el mismo James Baker en atención a las reacciones al mismo.

*Tercera Opción:* el Consejo de Seguridad pediría al enviado especial que examinase una última vez con las partes si estas estarían dispuestas a contemplar la posibilidad de *dividir el territorio*.

*Cuarta Opción:* el Consejo de Seguridad decidiría poner fin a las actividades de la MINURSO y reconocer, de este modo, que las *Naciones Unidas no pueden resolver el problema del Sahara Occidental* sin que las partes hagan concesiones que actualmente se niegan a hacer.

Una vez vistas la opciones descritas por el Secretario de Naciones Unidas, la MINURSO elaboró el padrón electoral con alrededor de 85 mil electores, sin embargo a este se le presentaron más de 120 mil reclamaciones marroquíes, ya que sostuvieron que tenían derecho a participar en esos comicios. Esto en el marco de una evidente estrategia por deslegitimar y potencialmente no reconocer el eventual referéndum.

La situación no es alentadora desde la perspectiva de una resolución al conflicto; la cuál empeora si tomamos en consideración otros intereses que en el marco del Consejo de Seguridad pudieran quitar relevancia a la voluntad de presentar y dictaminar una solución bajo el amparo del Derecho internacional y de los intereses de los saharauis.

Desde esa lógica resulta conveniente preguntarnos el porqué la propuesta de Baker no acoge los intereses mínimos del Frente POLISARIO y las normas imperativas de la comunidad internacional. En este sentido, hay consideración geopolítica y geoestratégica que resultan esclarecedoras.

Desde tal razonamiento sería aconsejable tener en consideración que tanto Francia como Estados Unidos constituyen la mitad del capital financiero del Estado marroquí, a lo que se suma que la costa del Sahara Occidental ha sido clasificada por el Banco Mundial desde 1974 como el territorio más rico del Magreb, ello por sus reservas pesqueras y de fosfato. Cabe destacar que las dos potencias señaladas permitieron e incentivaron a que compañías petrolíferas estatales y privadas firmasen contratos con las autoridades marroquíes para explorar en la región del Sahara Occidental. Ello puede ser interpretado como una violación manifiesta al Derecho internacional.

En esa perspectiva podemos visualizar que a nivel de relaciones diplomáticas Marruecos cuenta con una mayor capacidad de negociación en el ámbito internacional y en especial con miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

## Todo por la seguridad ¿de quién?

Por su parte el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reafirma la responsabilidad que la organización tiene con el pueblo del Sahara Occidental y mantiene la idea de *avanzar en la aplicación plena, equitativa y fiel del plan de arreglo y de los acuerdos para su aplicación*<sup>24</sup>.

Esa visión que difiere de la evolución política que ha ido presentando órganos como el Consejo de Seguridad, se debe a que el centro de preocupación de este Alto Comisionado está en la situación de los 80 mil refugiados saharauis que se encuentran en Argelia, en la región de Tinduf, tras la ocupación de los marroquíes. Ellos viven en condiciones de miseria.

En esa misma perspectiva, dentro de la actual negociación entre las partes con Naciones Unidas cada vez se aprecia menos incondicional el principio de autodeterminación de los pueblos y, sobre todo, el de velar porque el Estado que reclama ese territorio y población brinde protección básica a los derechos fundamentales de esos ciudadanos. A esto Marruecos contestó con un plan el 2007 (similar al de 2001), el cual ofrece autonomía al pueblo saharauí, sin embargo la contraparte no se ha mostrado de acuerdo en avanzar en las negociaciones.

En consecuencia, podemos afirmar que el pueblo del Sahara Occidental no ha podido realizar una política efectiva en el ámbito internacional en defensa de sus intereses. Baste señalar que la población vive de la caridad de ciertas Organizaciones no Gubernamentales europeas y argelinas.

Por su parte Marruecos pide aceptar el acuerdo presentado por Baker, el cual es base del presentado durante el 2007.

Según los voceros de *“El Foro Verdad y justicia; el Comité de coordinación de las detenciones arbitrarias y de las desapariciones forzadas; el comité de familiares desaparecidos; los pensionistas de Fos-Bucraa, han sostenido que las autoridades marroquíes han cometido repetidas y numerosas violaciones a los derechos humanos”*<sup>25</sup>.

Las mismas organizaciones denuncian la existencia del delito de opinión, de la falta de libertad de expresión y de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes policiales, entre otros asuntos relativos a la integridad de las personas y el respeto a sus derechos elementales.

Ante esta situación, cabe recordar que una de sus causas fue cuando España abandonó su papel de potencia administradora; sin embargo no deja de llamar la atención que el mismo ex Secretario General de ONU, Kofi Annan, planteó la opción de presentar como inviable una solución. Es decir, mantener el *statu quo* y no preocuparse más de un arreglo, dejando el conflicto de difícil ma-

---

24 Resolución de la Comisión de Derechos Humanos del 6 de abril de 2001.

25 Página Web: “[www.saharaoccidental.org](http://www.saharaoccidental.org)”. Internet.

nejo restringido al ámbito de la ayuda humanitaria sin insistir en una resolución política.

Esa posición que es presentada como lícita, podría dejar relativamente satisfecho a Marruecos que se va consolidando en el Sahara Occidental; y a Argelia que lo mantendría como defensor permanente de los derechos humanos de los saharauis.

Por otra parte, el solo hecho de presentar la alternativa de retirada del conflicto significa no interesarse más en el destino de un pueblo que vive en campos de refugiados; además de contar con un significativo grupo de personas en categoría de prisioneros políticos; y, por sobre todo, deja en evidencia que el principio de autodeterminación de los pueblos está limitado al poder real que tenga una nación para hacer valer sus derechos en el concierto internacional.

Lo dicho podría redundar en que la única manera de apoyar al pueblo de saharauí sea dotándoles con la capacidad de construir una bomba atómica, porque al parecer así se escucha con mayor claridad el derecho de los Estados, o por el contrario, movilizaría a todo occidente para alcanzar su destrucción total, pero al menos saldría de la indiferencia y pasividad con que la sociedad internacional observa su situación.

Desde otra perspectiva, pero en la mirada de la seguridad, cabe mencionar que la retirada de Naciones Unidas (MINURSO) podría significar el inicio de conflictos de poder en la zona, ya que las tensiones entre Argelia y Marruecos se han mantenido.

Todas esas consideraciones conllevan a plantearse la efectividad de las organizaciones internacionales intergubernamentales que se apartan de los principios rectores de la "Carta", retrotrayendo las actuales relaciones a un escenario en donde se aprecian solo relaciones de poder, eso sí: ¡bajo apariencias de legalidad! Es posiblemente este aspecto uno de los que menos se comenta, pero tendría relación con la actual situación explosiva por la que atraviesa el norte de África y el Medio Oriente.

### **Última reflexión**

Es un hecho de la causa que el Derecho internacional y el respeto a los derechos fundamentales del ser humano se han desarrollado de manera importante desde fines de la Segunda Guerra Mundial, pero también lo es que durante la Guerra Fría no se aplicaron eficientemente, sino más bien quedaron relegados al ámbito discursivo puesto que había una necesidad superior en mantener el equilibrio entre las superpotencias y mantener influencia y acceso a los recursos naturales en zonas convulsionadas del sistema internacional.

En la actualidad se aprecia incertidumbre respecto a qué hacer para contener los fenómenos políticos y sociales que se manifiestan en la zona del norte

de África y Medio Oriente, que han revitalizado el interés o necesidad de las potencias occidentales centrales a actuar militarmente en Libia (OTAN), Mali (Francia), Irak (EE.UU.), Siria (Rusia-OTAN), etc. ¿Se podrá seguir sosteniendo que no existe relación entre los integrismos y la política de las potencias del Consejo de Seguridad hacia la región? Nos limitaremos en el análisis solo al estudio de las facciones al interior del islam, como la mejor manera de seguir haciendo lo mismo para contener o combatir a los grupos terroristas, que de paso amenazan los intereses económicos de las potencias y la estabilidad mundial.

Pareciera que dicho enfoque es muy restrictivo y debiéramos abrirnos a entender los procesos del norte de África y el lejano y Medio Oriente también desde un abuso sistemático al orden normativo internacional vigente. Asunto que quita credibilidad y legitimidad a las relaciones de poder entre los Estados y de alguna manera nos permite comprender los fenómenos de violencia desatada “irracionalmente” en esas latitudes. Quizás un primer paso para comprenderlo (nunca justificar) es ponerse en el lugar de una persona que viva entre los 80 mil refugiados que han esperado más de cuatro décadas en el norte de África para que se implemente la resolución del órgano de justicia internacional por excelencia (TIJ).

## Bibliografía

Carta de fecha 21 de junio de 2001 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el representante permanente de Argelia ante Naciones Unidas.

ENCINAS Ayuso, Daniel. Sahara, *desafíos al derecho internacional*. Revista Ejército de Tierra Español. Abril de 2008, número 804.

FERNÁNDEZ-ARIAS, Carlos. "Magreb". Panorama Estratégico. Editado por Ministerio de Defensa de España. 2005 / 2006.

Informe de la Presidenta de la Delegación al hoc para el Sahara Occidental, Catherine Lalumiere, Vicepresidenta del Parlamento Europeo. 2001.

JORDÁ Palacio, Antonio. Minurso, *Misión de la ONU para el Referéndum del Sahara Occidental*. Revista Ejército de Tierra Español, septiembre de 2007, N° 797.

REMIRO Brotóns, Antonio. En *"Derecho Internacional"*. Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1997.

REMIRO Brotóns, Antonio. En *Derecho Internacional*. Editorial Tirand lo Blanch, Madrid, 2007.

Resolución de la Asamblea General respecto la "Cuestión del Sahara Occidental", del 22 de febrero de 2001.

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, relativo a la "cuestión del Sahara Occidental", 6 de abril de 2001.

SOMETA, Juan. En *"El Fracaso del Derecho Internacional"*. Editorial Universidad del País Vasco. 2000.

## Internet

[www.nodo50.org/fpolisario](http://www.nodo50.org/fpolisario)

[www.saharaoccidental.com](http://www.saharaoccidental.com)

[www.unchr.ch](http://www.unchr.ch)



---

## GUERRA INSURGENTE, NEGOCIACIÓN DE CONFLICTO Y MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA<sup>∞</sup>

ARIEL ÁLVAREZ RUBIO<sup>†</sup>

### RESUMEN

*El presente artículo da cuenta de un análisis referido a la guerra insurgente y al proceso de negociaciones emprendido entre el Estado y la guerrilla de las FARC. Este estudio abarca tanto la teoría de negociación de conflictos aplicada al caso colombiano como también los resultados de dichas negociaciones. Finalmente, se efectúan algunas reflexiones en relación al complejo escenario posconflicto, abarcando temáticas tales como la eventual reducción de efectivos de la Fuerza Pública, la desmovilización e incorporación a la sociedad de las guerrillas de las FARC y la construcción de la Memoria Histórica del conflicto armado interno en Colombia.*

**Palabras clave:** Guerra Insurgente, Negociación de Conflictos, Desmovilización de las FARC.

## INSURGENT WAR, NEGOTIATION OF CONFLICT AND HISTORICAL MEMORY IN COLOMBIA

### ABSTRACT

*This article reports an analysis based on the insurgent war and the process of negotiations undertaken between the government and the FARC. This study covers both conflict negotiation theory applied to the Colombian case as well as the results of these negotiations. Finally, some insights are made regarding the complex post-conflict scenario, covering issues such as the possible downsizing of the*

---

<sup>·</sup> Este artículo es resultado de la tesis doctoral "La toma de rehenes como acto terrorista internacional. Un análisis integrado de los casos de Perú y Colombia" del Programa de Doctorado en Estudios Americanos mención Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile (USACH).

<sup>†</sup> General de Brigada Aérea (Ret.) de la Fuerza Aérea de Chile, Ingeniero en Sistemas de Armas (Academia Politécnica Aeronáutica), Magíster en Ciencias de la Administración Militar (Academia de Guerra Aérea), Magíster en Gestión de RR.HH. (Universidad Gabriela Mistral), Magíster en Humanidades mención Historia (Universidad Adolfo Ibáñez), y Doctor en Estudios Americanos mención Estudios Internacionales (Universidad de Santiago de Chile). En la actualidad se desempeña como Asesor Docente y Profesor Militar de la Academia Politécnica Aeronáutica de la Fuerza Aérea de Chile. atila2648@hotmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 100315  
Fecha de aceptación: 040615

*Armed Forces (Public Forces), demobilization and integration into society of the guerrillas of the FARC and the construction of the historical memory of the internal armed conflict in Colombian.*

**Key words:** *Insurgent War, Conflict Negotiation, Demobilization of the FARC.*

## I. INTRODUCCIÓN

Los sucesos producidos durante el presente año dan cuenta de las dificultades que enfrenta el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, ante una más que aparente falta de credibilidad ciudadana respecto del proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Profundizando en el tema, recientemente se ha dado a conocer una encuesta de la firma IPSOS<sup>1</sup>, que refleja un nivel de desaprobación a la gestión del mencionado Mandatario que alcanza cifras cercanas al 71%, en tanto que solo un 29% de encuestados manifiesta que se encuentra realizando una buena tarea<sup>2</sup>.

Las mayores críticas a Santos dicen relación con su gestión de las negociaciones de paz con las FARC en La Habana las cuales, como sabemos constituyen su gran apuesta personal y política. Entre los encuestados existe un elevado nivel de pesimismo (69%), respecto a que las negociaciones culminen con un acuerdo de paz y la desmovilización de la guerrilla<sup>3</sup>.

Debemos recordar que cuando Santos asumió su primer gobierno, en 2010, lo hizo siguiendo la “línea dura” de su antecesor, Álvaro Uribe (2002-2010) y en este contexto se propinaron exitosos golpes a la estructura de las FARC, tales como las operaciones “Sodoma”<sup>4</sup> y “Odiseo”<sup>5</sup>, realizadas durante los años 2010 y 2011, respectivamente.

---

1 IPSOS es una compañía de investigación fundada en París, Francia, el año 1975. En la actualidad se encuentra presente en 64 países, desarrollando su actividad en cinco especialidades principales: publicidad, marketing, medios, opinión pública y estudios de lealtad (N. del A.).

2 *EL MERCURIO*; “Respaldo ciudadano a la gestión de Santos, en caída libre”, edición del 11 de mayo de 2015, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 6.

3 *Idem*.

4 En esta operación, realizada el 20 de septiembre de 2010 en la zona de La Macarena, departamento de Meta, fue dado de baja Jorge Briceño alias “el Mono Jojoy”. Se estima que en las acciones de combate participaron cerca de dos mil efectivos de la Fuerza Pública, 30 aviones de combate y 25 helicópteros. El bunker donde permanecía refugiado el líder guerrillero fue destruido con bombas inteligentes y el ataque produjo 20 bajas entre los guerrilleros (N. del A.).

5 Producto de esta acción, realizada el 4 de noviembre de 2011 en la zona de Suárez, departamento del Cauca, resultó muerto Guillermo Sáenz Vargas alias “Alfonso Cano” quien a esa fecha se desempeñaba como Comandante del Bloque Central, Comandante en Jefe y miembro del Secretariado de las FARC. Durante la operación se realizaron bombardeos aéreos y desembarco de tropas helitransportadas (N. del A.).

Sin embargo, a partir del año 2012 Santos modificó su estrategia e inició las negociaciones con la guerrilla, lo cual creó un distanciamiento total de su antecesor y, al mismo tiempo, originó una gran cantidad de especulaciones en donde destacaron las expectativas negativas respecto de los eventuales resultados que derivarían de esas negociaciones con la guerrilla.

Entre las críticas más duras al actual gobierno de Colombia sobresalen las opiniones vertidas por Alfredo Rangel, un reconocido experto en el conflicto colombiano y asesor en temas de seguridad del ex presidente Álvaro Uribe, quien señaló:

Creo que el proceso no se va a sostener. En algún momento del año habrá una ruptura, porque ni siquiera hay un acuerdo base sobre la agenda de cinco puntos<sup>6</sup>.

En ocasión anterior, el mismo Rangel ya había señalado que:

Hay una enorme desconfianza en la opinión pública respecto de eventuales negociaciones de paz con las FARC, en el momento en que la guerrilla está escalando sus acciones terroristas en todo el país y adicionalmente parece que estas negociaciones se van a iniciar sin que haya una tregua, sin un cese de las acciones terroristas de la guerrilla contra la población, lo cual estaría repitiendo los errores del pasado, cuando se realizaron diálogos en medio de la confrontación<sup>7</sup>.

Por su parte, el propio ex presidente Álvaro Uribe también emitió fuertes críticas a este proceso argumentando que:

El diálogo con la guerrilla servirá nada más que para la reelección de Hugo Chávez en Venezuela... El gobierno se encuentra alimentando artificialmente el conflicto... Los generales van a terminar en la cárcel y los guerrilleros en el congreso<sup>8</sup>.

Ahora bien, si dejamos de lado, aunque sea momentáneamente, estas críticas a los procesos de negociación entre “actores armados”, es posible señalar que cuando se analizan los resultados de las guerras insurgentes a lo largo de la historia, se puede constatar que no siempre terminan con la derrota absoluta de uno de los dos bandos, lo que implicaría la toma del poder absoluto por parte de la guerrilla o la victoria del Estado y la permanencia del *statu quo*. En efecto, en más de alguna oportunidad, la imposibilidad de obtener una victoria clara por

---

6 *EL MERCURIO*; “La paz con las FARC y las repercusiones de La Haya marcarán el 2013 de Santos”, edición impresa del 2 de enero de 2013, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 6.

7 *EL MERCURIO*; “El Presidente Santos admite contactos con las FARC para iniciar un eventual proceso de paz”, edición impresa del 28 de agosto de 2012, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 4.

8 *Idem*.

una de las partes ha obligado a realizar una negociación para dar por terminada la confrontación.

## **II. GUERRA INSURGENTE, NEGOCIACIÓN DE CONFLICTO Y MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA**

### **A. LA TEORÍA DE LA NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS Y EL CASO COLOMBIANO**

Es el propio Alfredo Rangel quien ha señalado que en términos muy generales:

La teoría de la negociación sostiene que las guerras empiezan porque ambas partes tienen valores que excluyen del espacio una posible negociación. En la mayoría de los casos, las guerras empiezan porque una de las partes demanda más de lo que la otra está dispuesta a conceder, ambas tienen términos de eventuales acuerdos que en principio son incompatibles, y cada bando espera satisfacer estos términos a través de la guerra, de la que espera mejores resultados que concediendo al oponente sus exigencias<sup>9</sup>.

Rangel también nos plantea que en el asunto de la insurgencia, en muchos casos la creencia de estar del lado del progreso histórico, de vislumbrar el triunfo del socialismo como un destino ineluctable de la humanidad y de sentirse, en tanto individuos organizados, como los ejecutores de esa misión, ha sido un factor ideológico que, a pesar de la precariedad de sus medios al inicio de la confrontación, los ha sostenido en su empeño de desatar y ganar una lucha armada contra el Estado. Las victorias alcanzadas por grupos insurgentes en otros países han sido también, según opinión de Rangel, un elemento que ha incrementado sus expectativas al comenzar las hostilidades y los han hecho rechazar en las primeras etapas cualquier posibilidad de acuerdo.

Pero las partes en guerra están de manera permanente frente a dos opciones: 1) continuar el combate; o 2) llegar a un acuerdo. En cada momento deben sopesar las consecuencias de cada opción. La de continuar la guerra incluye la evaluación de los costos adicionales frente a los potencialmente mejores o peores términos de un arreglo ulterior. Un acuerdo podría dejarlo potencialmente indefenso en una eventual próxima ronda de confrontaciones y tener importantes consecuencias en la política interna.

Este aspecto, según Rangel, es supremamente crítico para cualquier grupo insurgente. Por lo general un acuerdo con el Estado que incluya el desarme

---

9 RANGEL, Alfredo; "Guerra Insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia", Intermedio Editores, Bogotá, Colombia, 2001, pp. 44-45.

y la desmovilización de la insurgencia, significa su desaparición como grupo armado y la virtual imposibilidad de reiniciar a futuro la lucha armada, en caso de que el resultado del desarrollo de los acuerdos no sea totalmente satisfactorio. Si esto ocurre, los dirigentes no podrán evitar el desprestigio y desaparecerá su autoridad para aglutinar y movilizar nuevamente a sus seguidores.

Para que la guerra termine no por medio de un triunfo definitivo y absoluto de una parte sobre la otra que obligue a su capitulación, sino por medio de una negociación, Rangel sostiene que al menos para una de las partes las expectativas acerca de la continuación de la guerra y sobre la posibilidad de un acuerdo deben cambiar: “la guerra debe ser menos atractiva, o más atractivo el acuerdo”<sup>10</sup>.

En términos de la negociación, una condición indispensable es que se abra el espacio para ella y esto requiere que las expectativas de la ganancia de un acuerdo se incrementen en relación con las posibilidades de la utilidad de continuar el combate. Estas últimas evolucionan cuando alguna de las partes cambia sus estimativos de sus probabilidades de victoria y de los costos esperados de la guerra.

Según Rangel:

Una guerra insurgente continuará desarrollándose mientras el máximo que una parte esté dispuesta a ceder sea menor que lo que la otra piensa conseguir mediante la confrontación, deducidos los costos que deba asumir en la misma<sup>11</sup>.

Ahora bien, lo que cada parte está dispuesta a ceder y lo que la otra demanda dependen de la estimación que cada una haga de su fuerza relativa, la resolución y los costos esperados de la guerra.

En síntesis, los planteamientos de Rangel apuntan a que:

Una parte disminuirá sus objetivos bélicos cuando disminuya su estimación de su fuerza relativa y aumenten la estimación de la resolución de su oponente y su cálculo de los costos de la guerra<sup>12</sup>.

En este orden de ideas, se puede deducir que el desarrollo de la confrontación no solo le revela a cada parte nueva información sobre sus posibilidades sino que vuelve pública esta información.

Ahora bien, la guerra insurgente que afecta a Colombia, con más de cincuenta años de existencia, es probablemente uno de los conflictos armados más complejos a nivel mundial. Tiene su origen con el surgimiento de movimientos

---

10 *Ibidem*, p. 46.

11 *Ibidem*, p. 48.

12 *Ibidem*, p. 50.

guerrilleros que se consideran principales, y entre los cuales se encuentran las FARC-EP<sup>13</sup>.

Esta guerra insurgente ha sido acompañada por una complejidad creciente debida, por una parte, a la extorsión ejercida por la guerrilla sobre civiles y sus actividades económicas; y por otra, debido a la inserción del narcotráfico en la promoción de acciones de algunos grupos de autodefensa contra las guerrillas y de alianzas de seguridad entre guerrilleros y narcotraficantes alrededor de los cultivos ilícitos.

Durante los años 90 el conflicto interno se agudizó como consecuencia del fortalecimiento de los vínculos financieros entre las organizaciones armadas al margen de la ley con el negocio del cultivo y tráfico ilegal de drogas. Los conflictos sociales y la inseguridad ciudadana también se incrementaron durante estos años como consecuencia del narcotráfico pues este no solo debilitó las instituciones de justicia y policía, sino que profundizó la corrupción contaminando las relaciones sociales y comunitarias básicas del tejido social.

En este contexto, en el año 1998, durante el gobierno de Andrés Pastrana, se estableció el Plan Colombia, el cual en lo referido al conflicto armado con las facciones guerrilleras buscaba establecer un proceso de acuerdo de dicho enfrentamiento. La idea de esta negociación política se veía como un elemento esencial para lograr la paz en Colombia y consideraba establecer acuerdos con los grupos armados y garantizar la sostenibilidad de los mismos, mediante la discusión y concertación sobre las reformas que permitieran la superación de las causas que alimentaban la violencia en el país.

En la práctica, el proceso de paz derivado del Plan Colombia se extendió hasta el año 2002 pero, aparte de ciertos avances teóricos y documentales, las tensiones y polémicas alrededor de la negociación no permitieron que se concretara el proceso. De hecho, la creación de la llamada zona de distensión consistente en una zona desmilitarizada de 40.000 km<sup>2</sup>, derivó en que las FARC lograran una presencia urbana e implantaran, incluso, una administración armada contra la población civil como parte de su proyecto revolucionario<sup>14</sup>.

Con la llegada de Álvaro Uribe al poder se inicia una nueva etapa en la lucha contra las FARC, toda vez que se implanta en forma secuencial tanto una Política de Seguridad Democrática como una Política de Consolidación de la

---

13 En sus comienzos las FARC se organizaron con un modelo típico de guerrilla a semejanza de otros grupos insurgentes latinoamericanos surgidos a partir de la década de los años 50. Sin embargo, en 1982, en la Séptima Conferencia Nacional de Guerrilleros, se decidió la transformación de esa organización guerrillera en un ejército pasando a denominarse FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo). A partir de ese momento se constituyeron como un ejército jerarquizado con 60 Frentes orientados hacia las principales ciudades del país (N. del A.).

14 Uno de los mayores cuestionamientos al actual proceso de negociación deriva, fundamentalmente, de la desastrosa experiencia sufrida por los acuerdos logrados por las FARC-EP frente al gobierno de Andrés Pastrana (N. del A.).

Seguridad Democrática. Gracias a la estrategia derivada de ambas políticas, en la actualidad las FARC viven el peor momento de su historia: están en el mismo punto donde empezaron hace más de 50 años pero, con una gran diferencia, la organización de hoy no tiene futuro<sup>15</sup>.

A la fecha, el Estado colombiano le ha asestado severos y contundentes golpes a las FARC en el plano político, militar e internacional<sup>16</sup>. Por lo tanto, la organización se encuentra cada vez más lejos del objetivo que une a miles de sus integrantes bajo el mando de su Secretariado. Sin embargo, las FARC aún no han sido derrotadas, y todavía representan una seria amenaza a la seguridad nacional de Colombia, ya que mantienen una no despreciable capacidad militar y fuentes de financiamiento que les reportan importantes recursos, como es el caso particular del narcotráfico y el secuestro, actividades que se complementan con acciones de corte terrorista.

Frente al problema de la guerrilla, a partir del gobierno de Álvaro Uribe se puso en marcha en Colombia una respuesta militar adecuada al imperativo político que planteaba la amenaza guerrillera; en este contexto, la opción política consideró dejar abierta la posibilidad de una solución política, para golpear a la guerrilla en el terreno militar y así obligarla a negociar. Desde el punto de vista de la teoría de la estrategia militar, para acometer en contra de la guerrilla el gobierno de Álvaro Uribe consideró la puesta en marcha de una “guerra limitada”<sup>17</sup>, descartando una “guerra de aniquilamiento”<sup>18</sup>; en este contexto, se partió del supuesto que no era posible el aniquilamiento del enemigo y, por lo tanto, se privilegió su debilitamiento progresivo.

---

15 El presidente Uribe logró establecer una “Política de Seguridad Democrática”, que resultó notoriamente exitosa. Derivada de esta política de gobierno, se creó una estrategia global que otorgó el piso necesario para sostenerla y donde resalta la creación de un Comando Conjunto, la activación de un Plan de Campaña y la estructura de una Fuerza adecuada (denominada “Fuerza de Tarea Omega”) cuyo esfuerzo principal rindió exitosos frutos (N. del A.).

16 A partir del año 2008 se han ejecutado exitosas acciones tácticas favorables al gobierno, de entre las cuales se pueden destacar las siguientes: 1) la muerte del 2° de las FARC, Raúl Reyes, como resultado de la Operación “Fénix” ejecutada en territorio de Ecuador el año 2008; 2) el rescate de 15 rehenes en poder de las FARC mediante la exitosa Operación “Jaque” el año 2008; 3) la muerte del jefe militar de las FARC, el “Mono Jojoy”, mediante la Operación “Sodoma” y consistente en un ataque a su campamento en el departamento de Meta el año 2010; y 4) la muerte del jefe máximo de la guerrilla, Alfonso Cano, como resultado de la Operación “Odiseo” ejecutada en el valle del Cauca el año 2011 (N. del A.).

17 Una guerra limitada parte del supuesto que el aniquilamiento del enemigo no es posible y por eso se orientaría más bien hacia su debilitamiento progresivo. Este planteamiento estratégico considera la acumulación de conquistas territoriales parciales como útil para desgastar al enemigo, para impedirle sus posibilidades de reorganizarse y para minarle su voluntad de continuar el conflicto. Esta estrategia de agotamiento se desarrolla a base de la batalla y de la maniobra. (Cfr. VON CLAUSEWITZ, Karl; “De la guerra”, editorial Labor/Punto Omega, Barcelona, España, 1984, pp. 22 y ss.).

18 Una guerra de aniquilamiento requiere de un ejército de masa y de una muy amplia disposición de los recursos de la Nación para suplir con solvencia los ingentes requerimientos del esfuerzo militar. La evaluación de resultados se haría, principalmente, por la cantidad de fuerza armada enemiga destruida. La conquista de territorio no tendría utilidad y siempre se estaría buscando la batalla decisiva que definiera el conflicto (Cfr. VON CLAUSEWITZ, Karl; “De la guerra”, *Loc. cit.*

El resultado de todas estas acciones, a juicio del autor, han permitido que hoy en día las FARC se hayan visto presionadas a sentarse a la mesa de negociaciones, pero solo el tiempo y la calidad de la discusión determinarán los verdaderos resultados de las mismas.

## **B. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN EN COLOMBIA**

El objetivo de los diálogos de negociación, según el gobierno colombiano “es poner término al conflicto” y según las FARC “es buscar la paz con justicia social por medio del diálogo”. Estos diálogos se iniciaron en Oslo y en la actualidad se desarrollan en La Habana, Cuba. Hasta ahora, el diálogo ha logrado tres acuerdos parciales sobre el desarrollo agrícola, la participación de la guerrilla en la política y la lucha contra el narcotráfico.

Pese a los avances y a una tregua unilateral declarada por las FARC en diciembre del 2014, el escenario ha empeorado durante los últimos meses especialmente por el ataque guerrillero a un campamento militar en la región del Cauca, que el 15 de abril de 2015 dejó un saldo de 11 soldados muertos, un episodio que fracturó notablemente el proceso de paz y golpeó fuertemente la popularidad de Santos, pese a su agresiva respuesta ante estos hechos<sup>19</sup>.

Estas nuevas medidas han tenido una expresión violenta, y de hecho el mismo día que el gobierno y las FARC retomaron sus conversaciones de paz en La Habana dando inicio a la trigésimo séptima ronda de diálogo, la fuerza aérea colombiana realizó un bombardeo en una zona selvática de Colombia, cerca del municipio de Gauapi en el departamento del Cauca, una región considerada estratégica para el tráfico de drogas y de armas en donde la guerrilla tiene una fuerte presencia<sup>20</sup>. Posteriormente, se realizó otro bombardeo en las afueras de Segovia, en el departamento de Antioquia<sup>21</sup>.

---

19 Como respuesta a este ataque, Santos levantó la orden de suspender los bombardeos de las Fuerzas Armadas contra los campamentos de las FARC. El Mandatario justificó su decisión como un producto del “ataque deliberado y no fortuito de la guerrilla, lo que implica un claro rompimiento de la promesa de un cese al fuego unilateral”. Cfr. UNIVISIONNOTICIAS; “Santos reanuda operaciones aéreas a las FARC tras ataque que dejó 11 soldados muertos”, edición digital del 15 de abril de 2015 en: <http://noticias.univision.com/article/2303813/2015-04-15/america-latina/colombia/al-menos-10-militares-colombianos-mueren-en-ataque-guerrillero> (última visita: 20 de mayo de 2015).

20 La operación fue ejecutada el 21 de mayo de 2015, en contra de alias “Javier”, el segundo comandante del Frente 29 de las FARC, desconociéndose hasta la fecha si el jefe guerrillero resultó o no abatido. No obstante, como resultado de las acciones de bombardeo, 18 guerrilleros resultaron abatidos y se pudo incautar armamento y equipos de comunicaciones. Este ha sido considerado uno de los golpes más fuerte que ha sufrido la guerrilla desde que se inició la negociación de paz en Cuba, y se produjo un mes después que las FARC rompiera la tregua unilateral con un ataque en que resultaron muertos 11 militares en la misma región. Cfr. *EL MERCURIO*; “Mueren 18 guerrilleros de las FARC en operación militar en el suroeste de Colombia”, edición impresa del 22 de mayo de 2015, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 4.

21 En esta nueva acción de la fuerza aérea colombiana, resultaron muertos 8 guerrilleros pertenecientes al Frente N° 4 de las FARC. Cfr. *EL MERCURIO*; “Ocho muertos en bombardeo contra las FARC”, edición impresa del 24 de mayo de 2015, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 5.

Según analistas y políticos, Santos solo puede revertir el negativo escenario que enfrenta mostrando una posición más firme en las negociaciones con la guerrilla, con una mayor presencia en las discusiones de los asuntos públicos y con un cambio en la cúpula de la Policía Nacional, dado el clima de inseguridad<sup>22</sup>.

En este contexto, y antes estas presiones, el presidente Santos ha iniciado un enroque en uno de los puestos que se consideran claves para llevar a cabo el actual proceso de paz, designando como Ministro de Defensa a Luis Carlos Villegas, un abogado y empresario que actuó como negociador en la primera etapa de las conversaciones en La Habana, y que ha sido clave para consolidar el apoyo de Estados Unidos a los diálogos<sup>23</sup>.

Este relevo ministerial refleja la “apuesta” que hace Santos por los avances en la negociación, en momentos en que esta parece tomar su recta final, pese a las dificultades e interferencias producidas durante el presente año.

El nuevo ministro reemplazará en su cargo a Juan Carlos Pinzón<sup>24</sup>, considerado el principal vocero del ala dura del gobierno de Santos, y uno de los últimos “críticos” de la guerrilla izquierdista, luego que en febrero de 2014 Santos ordenara la renovación de la cúpula militar, una decisión que fue vista como una necesidad del Mandatario de poner al frente a personas más afines a las negociaciones.

Al respecto, es necesario destacar que muchos analistas veían a Pinzón muy asociado con la guerra y la política de seguridad ciudadana impulsada por el ex presidente Álvaro Uribe para debilitar a las guerrillas de izquierda activas en el país. Estos mismos analistas consideran que, por el contrario, Villegas es un político y empresario de peso capaz de gestionar intereses diversos<sup>25</sup>.

De hecho, según declaraciones del propio Director del Centro de Recursos para Análisis de Conflicto (CERAC), Jorge Alberto Restrepo:

Luis Carlos Villegas va a ser un Ministro de construir paz en el sentido de preparar a las instituciones militares para lo que se necesita, que es una reconversión hacia un escenario de término del conflicto<sup>26</sup>.

22 *EL MERCURIO*; “Respaldo ciudadano a la gestión de Santos, en caída libre”, edición impresa del 11 de mayo de 2015, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 6.

23 *EL MERCURIO*; “Un nombramiento impulsado por el proceso de paz con las FARC”, edición impresa del 21 de mayo de 2015, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 6.

24 Durante sus funciones como Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón lideró duros golpes contra la guerrilla, entre los cuales destaca la operación destinada a dar muerte al máximo líder de las FARC, alias “Alfonso Cano”. Por esta y otras acciones, Pinzón era considerado uno de los más leales colaboradores a Santos (N. del A.)

25 La experiencia que posee Juan Carlos Villegas en los diálogos de La Habana se estima que serán claves para su nuevo rol. Este dejó su lugar como negociador del gobierno a fines del 2013, luego que, como presidente de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), representó al gremio en la discusión de un punto de la agenda que le interesaba de manera particular: “tierras y desarrollo rural” (N. del A.).

26 *Idem*.

El cambio de Ministro de Defensa se dará justo cuando el gobierno encamina sus pasos hacia un cese bilateral del fuego con las FARC y prepara las variaciones que requiere el posconflicto. Estas incluyen una “reingeniería” de las Fuerzas Armadas colombianas. Por otra parte, el nuevo ministro también tendrá que liderar con la policía el proceso de transición tras el fin de la aspersión con “glifosato”<sup>27</sup> en los cultivos ilícitos.

Respecto a esta medida de suspender la aspersión con glifosato, Santos ha pedido que no se interprete su decisión como un “debilitamiento de nuestra política contra el narcotráfico” y ha señalado que ha dado instrucciones al Ministerio de Defensa para que se revise el trabajo del Estado contra “los otros eslabones” de la cadena del narcotráfico<sup>28</sup>.

Con lo anterior, Colombia estaría demostrando un “alejamiento” de la estrategia tradicional de EE.UU. contra el narcotráfico, basada en la fumigación de las plantaciones de coca. Esta decisión de Colombia, uno de los aliados más cercanos a Washington en la región, tiene un fuerte sentido “simbólico” toda vez que fue tomada a pesar de las objeciones de este<sup>29</sup>.

Este tema reviste especial interés, ya una vez logrado cualquier acuerdo derivado de la actual negociación de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC, necesariamente se deberá planificar y ejecutar nuevas medidas destinadas a la lucha contra el narcotráfico, donde existe gran diferencia de políticas regionales al respecto<sup>30</sup>.

---

27 Con fecha 9 de mayo de 2015, el presidente Santos anunció que pedirá al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) que suspenda la aspersión con glifosato, un potente herbicida empleado para eliminar cultivos ilícitos, y sobre cuyo uso se ha abierto un debate debido a su efecto cancerígeno. En la misma ocasión, Santos anunció un “período de transición” que no puede ir más allá del 1 de octubre de 2015, en el que se deben buscar mecanismos para reemplazar las aspersiones con dicho herbicida y encontrar otros mecanismos, tales como “intensificar la erradicación manual y otros instrumentos que permitan seguir combatiendo ese eslabón de la cadena del narcotráfico”. Cfr. ELCORREO.COM; “Colombia suspende la aspersión con glifosato de cultivos ilícitos”, edición digital del 9 de mayo de 2015 20:37, en: <http://www.elcorreo.com/alava/internacional/america-latina/201505/09/colombia-suspende-aspersion-glifosato-20150509200252-rc.html> (última visita: 21 de mayo de 2015).

28 *Idem*.

29 Según William Brownfield, subsecretario de Estado de EE.UU. en asuntos de narcotráfico internacional: “esta medida demuestra que la región, en general, se encontraría en un punto de transición respecto de las drogas, y donde el debate acerca del tema es un avance positivo, ya que pueden adoptar reformas moderadas y razonables en la política internacional del control de drogas”. Cfr. *EL MERCURIO*; “Países de la región se apartan cada vez más de la estrategia de EE.UU. contra el narcotráfico”, edición impresa del 22 de mayo de 2015, Cuerpo A, Santiago, Chile, p. 6.

30 A modo de ejemplo se puede señalar que Bolivia, luego de expulsar a la DEA de su territorio, ha avanzado en un sistema que permite a los granjeros cultivar parcelas de coca sin sumarse aún a una “legalización” de la coca ni de otras drogas. Por su parte, Perú debate en la actualidad una ley que permitiría el “derribo” de aviones sospechosos de transportar drogas, con lo cual se volvería a implantar una medida prohibida desde el año 2001 (N. del A.).

### C. LOS EFECTOS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

En esta etapa del presente análisis nos parece oportuno recordar que Colombia ha sufrido una escalada de violencia desde 1949, o incluso en fecha anterior, y que la versión actual de esta se encuentra presente desde hace más de 50 años, todo lo cual ha producido un grave daño tanto al país como a sus habitantes, sobre todo por el uso indiscriminado del terrorismo por parte de las FARC.

Es en este contexto donde cobran plena validez los dichos de Juliana Castellanos Díaz<sup>31</sup>, quien señala:

Visualizar los costos económicos de este conflicto armado es una labor que permite dimensionar la crueldad del fenómeno y finiquitar la paradoja que divide al país en uno que invierte cantidades asombrosas en la guerra y otro que, en consecuencia cuenta, con recursos mínimos para asegurar la calidad de vida a sus ciudadanos a través del desarrollo equitativo<sup>32</sup>.

Por otra parte, Juliana Castellanos también asevera que “pese a la estabilidad económica que el país ostenta en los últimos años, el conflicto armado ha inhibido un avance de mayor envergadura y que, de no tenerse, Colombia sería un modelo a seguir”<sup>33</sup>. Como sea, la cuestión es compleja por tratarse de uno de los conflictos más viejos del mundo, que ha frustrado el desarrollo social, político y económico, sobre todo de las áreas rurales.

Los costos que ha producido el conflicto armado interno abarcan tópicos muy disímiles, tales como: 1) destrucción de vidas humanas y de infraestructura; 2) disrupción de la vida normal (inseguridad en las vías y aumento en gastos de seguridad); 3) desviación de fondos para enfrentar el conflicto (inversión del Estado en material de guerra); 4) transferencia de las inversiones de privados hacia países más seguros; y 5) pérdida acumulada de crecimiento debido al *stock* acumulado de capital humano, físico y financiero<sup>34</sup>.

Otro dato respecto a estos costos nos señala que en Colombia se destinan del presupuesto general de la nación aproximadamente 22 billones de pesos colombianos (alrededor de USD \$ 10.500 mil millones) anuales al sector de seguridad y defensa, lo que implica que en los últimos diez años el conflicto armado le ha costado al Estado, solo en ese frente, cerca de 220 billones de pesos colombianos (casi USD \$ 100.500 mil millones).

31 CASTELLANOS, Juliana; “¿Cuánto nos cuesta la guerra? Costos del conflicto armado colombiano en la última década”, Editorial del Politécnico Granacolombiano, Bogotá, Colombia, 2013.

32 CASTELLANOS, *op. cit.* p. 7.

33 *Idem.*

34 *Ibidem*, pp. 9-10.

En otro enfoque, el Grupo de Memoria Histórica-GMH<sup>35</sup>, ha emitido un informe donde señala que Colombia tiene una larga historia de violencia, pero también una renovada capacidad de resistencia a ella. Rompiendo todos los cánones de los países en conflicto, la confrontación armada en este país discurre en paralelo con una creciente confrontación de memorias y reclamos públicos de justicia y reparación. En este contexto, el GMH ha resaltado que “la memoria se afincó en Colombia no como una experiencia del posconflicto, sino como factor explícito de denuncia y afirmación de diferencias”<sup>36</sup>.

Al respecto, es necesario destacar que Colombia apenas comienza a esclarecer las dimensiones de su propia tragedia. El carácter invasivo de la violencia y su larga duración han actuado, paradójicamente, en detrimento del reconocimiento de las particularidades de sus actores y sus lógicas específicas, así como de sus víctimas. Durante décadas las víctimas fueron ignoradas tras los discursos legitimadores de la guerra bajo el descriptor peyorativo de “daños colaterales”. Desde esta perspectiva, las víctimas fueron consideradas como un efecto “residual” de la guerra.

Por su parte, Daniel Pécaut<sup>37</sup> ha expresado que:

El conflicto armado interno en Colombia desbordó en su dinámica el enfrentamiento entre los actores armados. De hecho, de manera progresiva, especialmente desde mediados de la década de los 90, la población ha sido vinculada a los proyectos armados, no por consentimiento sino que por coerción, al punto que algunos analistas han definido esta dinámica como “guerra contra la sociedad” o “guerra por población interpuesta”<sup>38</sup>.

La violencia contra la población civil en el conflicto armado interno se ha distinguido por la sucesión cotidiana de eventos de pequeña escala tales como: 1) asesinatos selectivos; 2) desapariciones forzosas; 3) masacres con menos de seis víctimas; 4) secuestros; 5) violencia sexual; y 6) minas antipersonales. Todo esto dentro de una estrategia de guerra que deliberadamente apuesta por “ase-

---

35 El Grupo de Memoria Histórica (GMH) es un grupo de investigación perteneciente a la entonces denominada Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) que tiene como objetivo elaborar y divulgar una narrativa sobre el conflicto armado en Colombia que identifique “las razones para el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales” (Ley 975 de 2005), así como las distintas verdades y memorias de la violencia, con un enfoque diferenciado y una opción preferencial por las voces de las víctimas que han sido suprimidas o silenciadas. Además, el grupo formula propuestas de política pública que propicien el ejercicio efectivo de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (N. del A.).

36 GMH, *op. cit.* p.13.

37 PÉCAUT, Daniel; “Guerra contra la Sociedad”, Editorial Planeta, Bogotá, Colombia, 2001 y LAIR, Eric; “Reflexiones acerca del terror en los escenarios de guerra interna”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 15, junio 2003.

38 PÉCAUT, *op. cit.* p.88.

gurar el control a nivel local” pero, “reduciendo la visibilidad de su accionar en el ámbito nacional”.

En este conflicto los actores armados se han valido tanto de la “dosificación de la violencia” como de la “dosificación de la sevicia”, esta última sobre todo como recurso para aterrorizar y someter a las poblaciones. En este sentido, se ha podido confirmar que entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas, cifra que sobrepasa los cálculos hasta ahora sugeridos. Aparte de la enorme magnitud de muertos, se evidencia también un aterrador despliegue de sevicia por parte de los actores armados sobre la población civil. Esta ha sido una guerra “sin límites” en la que, más que las acciones entre combatientes, ha prevalecido la violencia desplegada sobre la población civil.

Según el GMH, en Colombia el conflicto armado interno no tiene una modalidad de violencia distintiva. Los actores armados enfrentados en este combate han usado todas las modalidades de crueldad. Todos han cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad, haciendo a la población civil la principal víctima del enfrentamiento. Si bien todos fundaron su estrategia en la agresión, no todos la han practicado con la misma intensidad ni con igual grado de crueldad<sup>39</sup>.

El informe del GMH destaca que:

En el caso de los paramilitares, son quienes ejecutaron en mayor medida masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas, e hicieron de la sevicia una práctica recurrente para incrementar su potencial de intimidación. Las guerrillas, por su parte han recurrido primordialmente a los secuestros, los asesinatos selectivos, y los atentados terroristas, además del reclutamiento forzado y el ataque a bienes civiles. Con respecto a la violencia ilegal de miembros de la Fuerza Pública, se ha podido establecer con base en testimonios y en sentencias judiciales el empleo de modalidades como detenciones arbitrarias, las torturas, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas<sup>40</sup>.

La probada participación de agentes estatales como perpetradores de crímenes ha resultado particularmente inquietante para la sociedad, el Estado en su conjunto, y para ellos mismos, dado el grado particular de legalidad y responsabilidad que les compete. Además de su participación directa en la violación de derechos humanos, todos los casos documentados por el GMH registran con notable regularidad la connivencia y las omisiones de miembros de la fuerza pública, con acciones violatorias de los derechos humanos y alianzas con grupos

---

39 El GMH en su análisis ha destacado fundamentalmente tres categorías de actores armados: 1) los paramilitares; 2) las guerrillas; y 3) los propios agentes del Estado o integrantes de la Fuerza Pública (N. del A.).

40 GMH, *op. cit.* p. 13.

poderosos que por métodos violentos defienden intereses económicos y políticos, o buscan el acceso a más tierra y/o recursos.

La complejidad del conflicto armado interno en Colombia, se evidencia a través de la variedad y alcance de las distintas modalidades de violencia presentes en dicha lucha, y entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: 1) la convergencia entre el narcotráfico y los grupos militares; 2) las alianzas del crimen organizado con la Fuerza Pública; 3) la convergencia entre el proyecto paramilitar y los poderes local y regional asediados por la guerrilla; 4) la persecución y el exterminio de los líderes, movimientos y partidos de izquierda; 5) la disputa entre las FARC y los paramilitares por el control territorial; 6) la contienda entre distintos actores por el control de la economía regional de la coca; 7) el desplazamiento forzado y el destierro masivo de los habitantes; 8) la siembra de minas antipersonales; 9) el secuestro y la violencia sexual; 10) la sevicia y la tortura; y 11) la amenaza y las acciones bélicas, entre otras.

Ahora bien, como motor del origen y la perduración del conflicto se encuentra presente la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra, con lo cual se puede inferir que existe una convergencia gradual entre la guerra y el problema agrario. A estos viejos problemas vinculados con la tierra ahora se han sumado otros nuevos, tales como: 1) el narcotráfico; 2) la explotación minera y energética; 3) los modelos agroindustriales; y 4) las alianzas criminales entre paramilitares, políticos, servidores públicos, élites locales económicas y empresariales, y narcotraficantes.

Según el GMH, ver la violencia desde la perspectiva de la tierra y los territorios ha revelado otro rasgo distintivo de su historia: “la guerra se ha librado mayoritariamente en el campo colombiano, en los caseríos, veredas y municipios, lejos y apartados del país central o de las grandes ciudades”<sup>41</sup>.

De este modo, el conflicto se ha transformado en una guerra de la que se tiene noticia a través de los medios de comunicación. Una guerra que sufren “otros” y que permite a miles de personas vivir en la ilusión de que el país goza de democracia plena y prosperidad, a la vez que les impide entender la suma importancia de cada decisión, afirmación o negociación política para quienes la sufren. Un pacto de un cese al fuego representa para los campesinos la diferencia entre quedarse o huir, entre vivir o morir, en tanto que para quienes viven lejos de los lugares de enfrentamiento aquello no significa nada.

En este complejo escenario, se puede interpretar la guerra interna como un asunto de precariedad y debilidad de la democracia. La guerra ha terminado constituyéndose como un recurso destinado a impedir la democracia, y la violencia se ha transformado en el medio más recurrido para acallar a críticos y

---

41 *Ibidem*, p. 22.

opositores, dificultando la denuncia y evitando así los justos reclamos y transformaciones que amerita la sociedad colombiana.

En este mismo escenario, existen también contradicciones y limitaciones por parte de la justicia para afrontar el conflicto armado. La relativa independencia y credibilidad de las instituciones del Estado en muchas ocasiones ha terminado por ser configurada, tanto por cuenta de actores armados específicos o por cuenta de la dinámica compleja del conflicto armado colombiano, lo que ha inducido a la creación de diseños institucionales para enfrentar lo que en determinado momento ha sido considerado como la más grave amenaza, pero que en muchas ocasiones no es otra cosa que una vinculación del sistema de justicia a determinadas estrategias armadas.

La investigación realizada por el GMH demuestra empíricamente que el conflicto armado colombiano es uno de los más sangrientos de la historia contemporánea de América Latina. Este ha causado la muerte de aproximadamente 220.000 personas entre el 1 de enero de 1958 y el 31 de diciembre de 2012.

La violencia instalada durante muchas décadas en Colombia no es simplemente una suma de hechos, víctimas o actores armados, sino que es producto de “acciones intencionales” que se inscriben mayoritariamente en “estrategias políticas y militares”, y se asientan sobre complejas “alianzas y dinámicas sociales”.

Al 31 de marzo del 2013 el Registro Único de Víctimas-RUV<sup>42</sup>, reportó que 166.069 civiles fueron víctimas fatales del conflicto armado desde 1985 hasta esa fecha. Sin embargo, este balance es parcial debido a que el marco legal solo reconoce a las víctimas a partir del 1 de enero de 1985, lo que excluye a 11.238 víctimas documentadas en la base de datos del GMH entre 1958 y 1984. Asimismo, es importante señalar que en el RUV no están incluidos los combatientes muertos en las acciones bélicas. De acuerdo con la investigación del GMH, entre 1958 y 2012, murieron 40.787 combatientes. Es así como al integrar estas cifras es posible afirmar que el conflicto armado colombiano ha provocado aproximadamente 220.000 muertos. De estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes; es decir, que aproximadamente ocho de cada diez muertos han sido civiles y que, por lo tanto, son ellos los más afectados por la violencia.

Al contrastar estos datos en relación con otros tipos de violencia que afectan a la sociedad colombiana, se puede argumentar que una de cada tres muertes violentas que se producen en Colombia es producto del conflicto armado interno. Otro dato importante es que no existe simetría entre el número de muertos civiles versus combatientes, ya que se ha comprobado que la población civil ha resultado más afectada, ya que por cada combatiente caído han muerto cuatro civiles.

---

42 El Registro Único de Víctimas-RUV fue creado a partir del artículo 154 de la Ley 1.448 del 2011 para garantizar la atención y reparación efectiva de las víctimas (N. del A.).

Por otra parte, estudios de notable esfuerzo han logrado estimar que tres de cada cuatro homicidios han quedado fuera de las estadísticas. En efecto, el contexto de la violencia generalizada en el que discurre el conflicto es aprovechado por los actores armados legales e ilegales para hacer invisibles sus acciones y confundirlas con hechos violentos perpetrados por otros. Los victimarios recurren a sicarios y a prácticas de violencia como las desapariciones forzadas y los asesinatos selectivos. De esta manera, logran dificultar el esclarecimiento del crimen y difuminan su resonancia entre las múltiples modalidades y tipos de violencia.

La letalidad de la violencia del conflicto armado no ha sido homogénea ni constante. De una tendencia decreciente entre 1958 y 1964, marcada por la transición de la agresión bipartidista a la subversión, se pasó a una intensidad baja y estable entre 1965 y 1981. Esta coacción estuvo marcada por la irrupción de las guerrillas y su confrontación con el Estado. Posteriormente, entre 1982 y 1995, continuó una tendencia creciente marcada por la expansión de las guerrillas, la irrupción de los grupos militares, la propagación del narcotráfico, las reformas democráticas y la crisis del Estado.

Seguidamente se dio una tendencia explosiva entre 1996 y 2002, en la que el conflicto armado alcanzó su nivel más crítico como consecuencia del fortalecimiento militar de las guerrillas, la expansión nacional de los grupos militares, la crisis del Estado, la crisis económica, la reconfiguración del narcotráfico y su reacomodamiento dentro de las coordenadas del enfrentamiento armado.

Esta tendencia fue sucedida por una etapa decreciente que va desde el año 2003 hasta hoy, y ha estado marcada por la recuperación de la iniciativa militar del Estado, el repliegue de la guerrilla y la desmovilización parcial de los grupos paramilitares. Este período, sin embargo, plantea nuevas amenazas por el reacomodamiento militar de las guerrillas, el rearme paramilitar y el desgaste de la prolongación de la ofensiva militar del estado, que no ha podido dar fin al conflicto.

Por otra parte, la violencia del conflicto armado tiene una dimensión no letal que acarrea consecuencias igualmente graves. Al 31 de marzo de 2013 el RUV reportó 25.007 desaparecidos, 1.754 víctimas de violencia sexual, 6.421 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados, y 4.744.046 personas desplazadas. El GMH también reporta 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado entre 1970 y 2010, mientras que el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonal-PAIMA reporta 10.189 víctimas de minas antipersonales entre 1982 y 2012.

#### ***D. LA COMPLEJIDAD DEL ESCENARIO POSCONFLICTO***

Un primer aspecto necesario a considerar es que la situación de conflicto que se vive en Colombia tiene sus propias especificidades. El conflicto armado interno colombiano no es de orden biunívoco sino que del tipo multidimensional,

donde los actores armados son múltiples (militares, policías, guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, etc.).

Por lo tanto, a diferencia de lo ocurrido en otros países del Cono Sur, Colombia no ha sido afectada por un problema derivado de las dictaduras militares, y en este contexto, la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) ha enfrentado a la guerrilla por mandato de sucesivos gobiernos democráticos. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son organismos absolutamente aceptados por la sociedad colombiana, y en un escenario de posconflicto deberán enfrentar una desmovilización guerrillera que no será el punto final a los problemas de seguridad.

En un contexto de recursos estatales limitados, con un entorno jurídico complejo y con una situación vecinal inestable con Venezuela, Colombia deberá enfrentar el proceso de desmovilización de las FARC; la que necesariamente se debe producir en un escenario donde aún persistirán las estructuras criminalizadas y las economías ilícitas y, por lo tanto, un ambiente donde seguirá existiendo la violencia.

Los mayores retos en esta etapa de transición estarán representados por: 1) la necesidad de “verificar” el cumplimiento de los acuerdos, donde se deberá constatar que se produzca efectivamente la desmovilización y al mismo tiempo buscar “romper” la actividad criminal; 2) el enfrentamiento con las fuerzas que no acepten el acuerdo (tanto con las guerrillas como con las bandas criminales que tratarán de ocupar los espacios vacíos dejados por las propias FARC<sup>43</sup>); 3) la obligación de garantizar la “protección” de los guerrilleros desmovilizados; y 4) la responsabilidad de seguir controlando el territorio nacional y continuar protegiendo las fronteras.

Los roles de la Fuerza Pública deberán continuar extendiéndose tanto en el ámbito de la seguridad interna como en el de la seguridad externa. En este contexto, seguirá siendo necesario el empleo de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad interior, ya que sería altamente desaconsejable no aprovechar las actuales capacidades que poseen en este ámbito, privilegiando eso sí la adquisición de mayor tecnología por sobre un mero incremento de una Fuerza más grande, en términos de dotación de personal.

La lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico obliga a que el empleo de la Policía Nacional continúe siendo respaldado por las fuerzas militares. A modo de ejemplo se puede mencionar la seguridad “fluvial”, donde es clave el

---

43 Al desmovilizarse las fuerzas paramilitares integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) el año 2006, durante el gobierno de Álvaro Uribe, se produjeron varios problemas entre los cuales sobresale el hecho de que este proceso permitió “legalizar” a capos del narcotráfico que se hicieron pasar por jefes paramilitares. Otra crítica dice relación con el incumplimiento de conocimiento de la verdad y reparaciones acordadas para con las víctimas de las AUC. Finalmente, la desmovilización de las AUC creó espacios vacíos, que en su momento fueron ocupadas por las FARC (N. del A.).

apoyo que debe seguir brindando la Infantería de Marina con sus medios especializados en términos de equipamiento y personal.

La situación que se vive en Colombia implica la necesidad de contar con fuerzas militares multidimensionales, donde tengan cabida misiones no solamente de guerra convencional sino que de asistencia humanitaria, de conflicto armado interno, y de operaciones de paz, entre otros aspectos. Por lo tanto, el proceso de desmovilización de las FARC, no implica una eventual “reducción” de roles de las Fuerzas Armadas en situaciones de conflicto, sino que por el contrario estos serán ampliados.

Un segundo aspecto, más polémico aún que una eventual reducción de roles de los efectivos militares como producto de la desmovilización, es qué ocurrirá con los efectivos desmovilizados de las guerrillas de las FARC, y de aquello surge otra interrogante: ¿sería factible incorporar guerrilleros desmovilizados en la Fuerza Pública, para así poder atacar en “conjunto” a las nuevas amenazas (bandas criminales de narcotraficantes)? Al respecto, es necesario precisar que como parte de las negociaciones se debe considerar “el cómo incorporar” a la sociedad los guerrilleros desmovilizados. Esto sin duda es un “caso de negociación”, pero es distinto a otras negociaciones; de hecho, en el asunto de Colombia no existe una “igualdad” entre los actores que negocian y por lo tanto resulta más que evidente y muy poco probable que se llegue a incorporar desmovilizados de las FARC en la Fuerza Pública.

El actual proceso de negociación se produce entre un “organismo ilegal” y un “Estado legítimo”, por lo tanto no existe un marco legal que permita incorporar guerrilleros desmovilizados en la Fuerza Pública y, por otra parte, los efectivos de las FARC carecen de la educación mínima que les permita integrarse a un organismo del Estado como la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas (la mayoría de los guerrilleros ni siquiera cuentan con la educación básica finalizada). Finalmente, es necesario entender que la guerrilla desmovilizada no puede ser incorporada a una actividad que implique el “uso de las armas”; lo que se debe hacer con los desmovilizados de la guerrilla es “alejarnos” totalmente de toda forma de violencia (aunque sea “violencia legítima” que practican los policías y militares).

Finalmente, un tercer aspecto a debatir guarda relación con la “Memoria Histórica” del conflicto armado interno colombiano, en cuya “construcción” es evidente que no se puede dejar de lado a la Fuerza Pública. La construcción de una Memoria Histórica del conflicto debe incorporar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional en el debate, ya que solo de esta forma se puede suplir la falta de comunicación y de confianza entre civiles y militares en un país azotado por la violencia<sup>44</sup>.

---

44 A modo de ejemplo se puede mencionar que en el caso de Perú, donde luego de 20 años de violencia se creó una Memoria Histórica, esta resultó a todas luces incompleta y cuestionada, al punto que posterior al

El concepto de “Memoria” tiende a ser identificado como un importante valor cultural y político de la mano de las luchas de la población y, en particular, de las organizaciones de derechos humanos ante la política sistemática de “desapariciones”, “represión clandestina” y “supresión” de las libertades individuales por acción de agentes estatales. Ante estas prácticas repudiables, las democracias afectadas han impulsado activas políticas de “reconstrucción de la memoria” y “descubrimiento de la verdad”, aludiendo fundamentalmente a “lograr dilucidar el destino” de los ciudadanos “desaparecidos” por acción del Estado.

Sin embargo, los estudios de “Memoria” no pueden constituir un patrimonio exclusivo de las víctimas civiles afectadas por el Estado y, por lo tanto, en un conflicto armado interno como el colombiano, cuya duración excede los 50 años, no se habla exclusivamente de una “victimización” de la población civil, sino que se reconoce también la existencia de miles de víctimas entre los propios integrantes de la Fuerza Pública y su grupo familiar.

Al respecto, debemos reconocer que Colombia ha dado importantes pasos encaminados a evitar las “distorsiones” producidas en los estudios de “Memoria” de países como Perú, entre otros. En Colombia, la Memoria es considerada un “debate público” y por lo tanto no es una “Memoria Estatal”. La construcción de esta Memoria se ha dado en pleno conflicto y ha apoyado a diferentes “colectivos” para que logren elaborar sus “propias” Memorias, y de hecho se ha permitido legalmente que la propia Fuerza Pública participe activamente en aquello<sup>45</sup>.

### III. CONCLUSIONES

El conflicto armado interno en Colombia presenta dos dimensiones: a) una letal con 220.000 muertos, de los cuales 40.000 corresponden a combatientes y 180.000 a civiles; y b) una no letal con 25.000 desaparecidos, 2.000 víctimas de violencia sexual, 6.000 casos de reclutamiento forzado, 5.000.000 de desplazados, 27.000 secuestros y 10.000 víctimas por minas antipersonales.

---

Informe Final de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) de Perú, dado a conocer oficialmente el año 2003, el Ejército la rebatió oficialmente a través de otro informe, denominado en “Honor a la verdad”, el cual fue editado el año 2010 por la Comisión Permanente de Historia del Ejército de Perú, y donde se argumenta respecto de “la falta de imparcialidad” del primer texto y respecto a que “no fueron tomadas en cuenta las opiniones militares” en las investigaciones realizadas por la CVR (N. del A.).

45 A modo de ejemplo, se puede mencionar el Centro de Memoria Histórica Militar de Colombia (CMHM), el cual se encuentra adscrito a la Escuela Superior de Guerra y que fue creado bajo la Directiva Permanente N° 082 del 8 de julio de 2013 del Comando General de las Fuerzas Militares. Este Centro de Investigación Académico permite aportar “memoria” e “historia” para lograr “la verdad, la justicia y la reparación” sobre los hechos registrados durante el conflicto armado, así como planes de acción que permitan analizar, estudiar, planear alternativas y socializar de manera equilibrada las consecuencias de la violencia en Colombia y aporte para la proyección institucional de las fuerzas militares en el marco de un escenario de posconflicto (N. del A.).

En este conflicto se visualiza, por parte de los actores armados, una estrategia que ha combinado todas las “formas posibles de lucha”, desde la intención de legitimidad hasta el terrorismo indiscriminado, lo cual ha terminado “degradando” el conflicto armado interno hasta límites intolerables, y donde los actores armados y políticos han terminado confundidos con delincuentes comunes y terroristas.

En los largos años de violencia, Colombia ha sufrido el abandono estatal de regiones apartadas geográficamente y caracterizadas por la pobreza y falta de oportunidades. En este contexto, a partir del año 2002, el Estado se impuso el objetivo de recuperar militarmente el territorio y profundizar la guerra contra la guerrilla, lo cual con el apoyo monetario y tecnológico de EE.UU., permitió iniciar una ofensiva política, militar y jurídica.

Derivado de lo anterior, la Fuerza Pública durante el período comprendido entre los años 2002 y 2008 logró disminuir notablemente las capacidades ofensivas de las FARC, pero a costa de la “victimización” de la población civil, la cual ha sido objeto de “violencia ilegal”, caracterizada por detenciones arbitrarias, torturas, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas.

Sin embargo, y producto de exitosas acciones de eliminación selectiva de los principales líderes de las FARC, y de la disminución de sus efectivos en casi un 50%, esta organización se ha visto obligada a sentarse en la mesa de negociaciones.

A juicio del autor, en las actuales negociaciones de paz hay más posibilidades de lograr un acuerdo que en anteriores diálogos. Lo anterior, básicamente debido a que las FARC ya no tienen la fortaleza de otras épocas y no cuentan con las expectativas de triunfo que ostentaban en otras negociaciones.

Sin embargo, las FARC tampoco están derrotadas ni divididas. Actualmente plantean una guerra de resistencia que podría prolongarse gracias a los recursos provenientes del narcotráfico y a las alianzas con bandas criminales. En este contexto, una nueva fase del conflicto podría llevar a la aparición de nuevos actores armados, la degradación de algún sector de las actuales organizaciones guerrilleras o el reforzamiento de las nuevas bandas criminales.

Los avances de los diálogos de paz entre el Estado y la guerrilla en Colombia han estado plagados de una amplia gama de “pruebas de fuerza”, donde ambos actores han tratado de implantar su supremacía. El tiempo transcurrido ha demostrado que la balanza se continúa inclinando a favor de las acciones gubernamentales, dado que el alto al fuego “unilateral” autoimpuesto por las FARC ha sido trasgredido en una clara demostración de “falta de unidad de mando y disciplina” al interior de esa misma organización.

Por su parte, el gobierno de Santos ha buscado permanentemente “legitimar” su posición, cediendo terreno en algunos aspectos “simbólicos” tales como la eliminación de las acciones de “fumigaciones” de plantaciones de droga y la

designación de un nuevo Ministro de Defensa. Con todo lo anterior, se evidencia una clara intención de otorgar un giro a la supuesta “mano dura” heredada del gobierno de Álvaro Uribe.

No obstante lo anterior, Santos también ha demostrado que no está dispuesto a demostrar “debilidad” ante las acciones violentas de las FARC, y ha ordenado ataques aéreos que durante el mes de mayo han logrado disminuir aún más las capacidades de combate de la guerrilla.

El ambicioso objetivo de las FARC, consistente en lograr convertirse en un ejército regular, no pudo ser alcanzado en plenitud y menos aún se pudo vencer al Estado en el campo de batalla. En la actualidad, el costo de la guerra para las FARC se ha tornado cada vez más alto que la ganancia esperada en caso de que el conflicto continúe.

Si bien es cierto una retirada del “apoyo popular” puede provocar el colapso de un gobierno, también aquello puede ser precipitado por una “victoria militar decisiva”. En ambos aspectos, el Estado ha resultado vencedor. Las FARC no han logrado imponerse en “apoyo popular” y, lejos de lograr una victoria militar, su estrategia y métodos de combate han “degradado” la guerra hasta límites intolerables.

En el escenario de posconflicto, Colombia deberá enfrentar una “desmovilización” guerrillera que no será el punto final a los problemas de seguridad, ya que alcanzada la eventual paz entre la guerrilla y el Estado, aún persistirán las estructuras criminalizadas y las economías ilícitas y, por lo tanto, un escenario donde seguirá existiendo la violencia. En este contexto, persistirá la necesidad de asignar “nuevos roles” a la Fuerza Pública, antes que pensar en una “reducción” de efectivos o de capacidades.

Por otra parte, se considera muy improbable que los guerrilleros desmovilizados puedan ser “incorporados” a una actividad que implique el “uso de las armas” en un contexto de “violencia legítima”, que es lo que practican los integrantes de la Fuerza Pública. Muy por el contrario, la tendencia debería ser que los desmovilizados sean “alejados” totalmente de toda forma de violencia.

Finalmente, se considera que dada la importante experiencia previa de Colombia, respecto de la “construcción” de una “Memoria” mientras se desarrolla aún el conflicto armado interno, aquello contribuirá a evitar que se produzcan “distorsiones”, y con ello será posible avanzar con mayores posibilidades en el necesario proceso de búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación de una nación sumida en más de 50 años de lucha fratricida.

## BIBLIOGRAFÍA

CASTELLANOS, Juliana; “¿Cuánto nos cuesta la guerra? Costos del conflicto armado colombiano en la última década”, Editorial del Politécnico Gran Colombiano, Bogotá, Colombia, 2013.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH); “Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013”, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2014.

EL MERCURIO; “Ocho muertos en bombardeo contra las FARC”, edición impresa del 24 de mayo de 2015, Cuerpo A p.5, Santiago, Chile.

EL MERCURIO; “Mueren 18 guerrilleros de las FARC en operación militar en el suroeste de Colombia”, edición impresa del 22 de mayo de 2015, Cuerpo A p. 4, Santiago, Chile.

EL MERCURIO; “Países de la región se apartan cada vez más de la estrategia de EE.UU. contra el narcotráfico”, edición impresa del 22 de mayo de 2015, Cuerpo A p.6, Santiago, Chile.

EL MERCURIO; “Un nombramiento impulsado por el proceso de paz con las FARC”, edición impresa del 21 de mayo de 2015, Cuerpo A p.6, Santiago, Chile.

EL MERCURIO; “Respaldo ciudadano a la gestión de Santos, en caída libre”, edición impresa del 11 de mayo de 2015, Cuerpo A p.6, Santiago, Chile.

EL MERCURIO; “La paz con las FARC y las repercusiones de La Haya marcarán el 2013 de Santos”, edición impresa del 2 de enero de 2013, Cuerpo A p.6, Santiago, Chile.

EL MERCURIO; “El Presidente Santos admite contactos con las FARC para iniciar un eventual proceso de paz”, edición impresa del 28 de agosto de 2012, Cuerpo A p.4, Santiago, Chile.

GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (GMH); “Basta ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad”, Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 2013.

PÉCAUT, Daniel; “Guerra contra la Sociedad”, Editorial Planeta, Bogotá, Colombia, 2001 y LAIR, Eric; “Reflexiones acerca del terror en los escenarios de guerra interna”, en Revista de Estudios Sociales, N° 15, junio 2003.

RANGEL, Alfredo; “Colombia: guerra en el fin de siglo”, Editorial Tercer Mundo – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 1998.

RANGEL, Alfredo; “Guerra Insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia”, Intermedio Editores, Bogotá, Colombia, 2001.

VON CLAUSEWITZ, Karl; “De la guerra”, editorial Labor/Punto Omega, Barcelona, España, 1984.

### **Sitios de Internet**

ELCORREO.COM; “Colombia suspende la aspersion con glifosato de cultivos ilícitos”, edición digital del 9 de mayo de 2015 20:37hrs., en: <http://www.elcorreo.com/alava/internacional/america-latina/201505/09/colombia-suspende-aspersion-glifosato-20150509200252-rc.html> (última visita: 21 de mayo de 2015).

UNIVISIONNOTICIAS; “Santos reanuda operaciones aéreas a las FARC tras ataque que dejó 11 soldados muertos”, edición digital del 15 de abril de 2015 en: <http://noticias.univision.com/article/2303813/2015-04-15/america-latina/colombia/al-menos-10-militares-colombianos-mueren-en-ataque-guerrillero> (última visita: 20 de mayo de 2015).





# TEMAS DE ACTUALIDAD



---

## CONSIDERACIONES SOBRE LA CIBERAMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL<sup>∞</sup>

ALEJANDRO AMIGO TOSSI\*

### RESUMEN

*La ciberamenaza es uno de los principales riesgos para la seguridad de los países desarrollados, como también de los Estados en vías de desarrollo como el nuestro. Este fenómeno es uno de los retos a la seguridad nacional que exige la adopción de un enfoque integral en su análisis, que contemple los aspectos que han transformado a los actores y acciones maliciosas de este ámbito en uno de los principales desafíos a la seguridad de organizaciones estatales y privadas en todo el mundo. Estados, hackers, hacktivistas y cibercriminales han sido protagonistas de diversos actos que han configurado una nueva dimensión para la seguridad nacional e internacional. El propósito de este artículo es proponer los tópicos que podrían incluirse en la apreciación nacional sobre la ciberamenaza a la seguridad nacional de Chile, basado en ciertas definiciones conceptuales, los ciberataques que han afectado a organismos del gobierno de Chile e instituciones de la defensa y por último, las consideraciones sobre la ciberamenaza incluidas en las Estrategias de Seguridad Nacional de ciertas potencias occidentales.*

**Palabras clave:** Seguridad Nacional - Defensa Nacional - Ciberespacio - Ciberamenaza - Planificación nacional.

## NATIONAL SECURITY IMPLICATIONS OF CYBER THREATS

### ABSTRACT

*Cyber threat is one of the main risks for security in development countries, as well in States on the development path, such as ours.*

---

\* Oficial de Estado Mayor, Ejército de Chile. Master of Arts in Security Studies, Georgetown University. Magíster en Conducción Militar, Academia de Guerra, Ejército de Chile. Licenciado en Ciencias Militares, Escuela Militar. Autor del blog "Ciberestrategia" <https://ciberestrategia.wordpress.com/>. Actualmente es parte del Grupo de Planificación Estratégica de la Dirección de Operaciones del Ejército de Chile. [alejandroamigotossi@gmail.com](mailto:alejandroamigotossi@gmail.com)

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 220914  
Fecha de aceptación: 040615

*This phenomena is a challenge to national security, that needs the adoption of a paramount approach in its analysis, that have to consider all the aspects that had transformed the actors and malevolent actions in this environment in one of the most important challenges to the security of governmental as well as private organizations all over the world. States, hackers, cyber activists and cybercriminals has been main actors in several situations that had shaped a new dimension for international and national security. The purpose of this article is to propose topics that could be included in the national assessment for cyber threats to the Chilean national security, based upon several conceptual definitions, cyberattacks already executed to state and military organization's in Chile, and lastly, considerations over cyber threats included in the National Security Strategies of some western powers.*

**Key words.** *National Security, National Defense, Cyberspace, cyber threats, national Planning.*

## Introducción

La ciberamenaza forma parte de los riesgos a la seguridad nacional de los países desarrollados, pero también afecta a los Estados en vías de desarrollo, donde organizaciones estatales y empresas privadas han incorporado en sus procesos de funcionamiento las nuevas tecnologías que emplean el ciberespacio. Este último es el caso de Chile, donde el uso masivo de internet y redes informáticas es un aspecto fundamental en todos los ámbitos del quehacer nacional. El Estado chileno es el país latinoamericano con mayores avances en gobierno electrónico según la Encuesta de Desarrollo del Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. Además, de acuerdo con el UN E-Government Development Survey, Chile es el país con la mayor evolución digital en la región<sup>2</sup>. Estos antecedentes hacen evidente que la ciberamenaza es parte de los retos a la seguridad nacional, exigiendo un análisis integral que defina los riesgos que en este dominio el país enfrentará en el corto y mediano plazo y que considere los últimos acontecimientos nacionales y la experiencia de ciertos países que están a la vanguardia en esta área.

El propósito de este artículo es desarrollar un breve análisis de la ciberamenaza a la seguridad nacional de Chile, teniendo como referencia ciertas nociones básicas sobre la temática, los ataques que han acaecido sobre

---

1 <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>. Último acceso el 15 de abril del 2014.

2 Economist Intelligence Unit & IBM. "Digital economy rankings 2010: Beyond e-readiness". 2010. p. 4.

objetivos nacionales y la apreciación estratégica de la amenaza procedente del ciberespacio por parte de tres potencias occidentales. A partir de esta revisión, se propone la consideración de ciertos temas en la apreciación que el Estado chileno debiera desarrollar sobre esta amenaza. El artículo se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrolla un breve marco teórico para conceptualizar los actores y fenómenos en el ámbito de la ciberamenaza que debieran considerarse para el análisis de la realidad nacional. En segundo lugar, se describen algunos ciberataques que han afectado a organismos del gobierno de Chile e instituciones de la defensa, como evidencias de la amenaza actual procedente del ciberespacio. En tercer lugar, se analiza el contenido sobre la ciberamenaza en las Estrategias de Seguridad Nacional de ciertas potencias occidentales que en el ámbito de la defensa podrían ser referentes para Chile. Por último, como conclusión, se proponen algunos aspectos que deberían ser contemplados en la evaluación de la ciberamenaza a la seguridad nacional.

### Conceptualización de la ciberamenaza

El ámbito donde se desarrollan y actúan las ciberamenazas es el ciberespacio, el cual entenderemos como un dominio interactivo compuesto por redes digitales que se utilizan para almacenar, modificar y comunicar información; incluyendo internet y otros sistemas de información que apoyan a las organizaciones, empresas, infraestructuras y servicios<sup>3</sup>. Por tanto, los ciberactores son aquellos elementos que llevan a cabo algunas de las acciones explicadas más adelante en el dominio del ciberespacio.

Los ciberactores que perpetran operaciones maliciosas contra Estados, sus instituciones y organizaciones privadas es posible separarlos en cinco grupos: actores estatales con cibercapacidades como parte de sus activos de defensa, terroristas, elementos del crimen organizado, hacktivistas<sup>4</sup> y hackers patriotas<sup>5</sup>. En el caso de los actores estatales, un ejemplo es el indicado por el reporte de la empresa norteamericana de ciberseguridad Mandiant que identifica como “APT-1” a un grupo situado en China que contaría con el apoyo del gobierno chino y posee diversas similitudes con una unidad del Ejército Popular Chino. Según este informe, esta unidad es capaz de desarrollar una avanzada y persistente amenaza a intereses norteamericanos<sup>6</sup>. Otro caso, es el ataque a los sistemas computacionales de la empresa Sony, supuestamente por parte del Estado Nor-

3 UK Government. “The UK Cyber Security Strategy”. Noviembre 2011.

4 Término utilizado para describir a los hackers que su principal objetivo es realizar activismo mediante acciones en redes y sistemas informáticos.

5 Término utilizado para describir a los hackers que realizan ataques a otros Estados que son percibidos como adversarios por parte de sus propios Estados.

6 Mandiant. “APT1 Exposing One of China’s Cyber Espionage Units”. Intelligence Report. 2014.

coreano según EE.UU., que incluso resultó en ciberataques de respuesta por parte de la potencia norteamericana<sup>7</sup>.

El ciberespacio es un dominio al cual los terroristas buscarán expandir las acciones de terror para el logro de sus objetivos políticos. El bloqueo de las emisiones del canal francés TV5 el mes de abril pasado, por parte de un grupo que proclamó su lealtad al Estado Islámico, es un ejemplo de este tipo de hechos<sup>8</sup>. En cuanto al crimen organizado, un reporte de la empresa McAfee, señala que este es un negocio ilícito donde los riesgos, que asumen los responsables, son bajos en comparación con las exorbitantes ganancias, y que sus operaciones implican pérdidas globales anuales aproximadas de 400 billones de dólares la economía mundial<sup>9</sup>.

Los hacktivistas como “Anonymous” llevan a cabo ataques a sitios web como protestar en defensa de ciertos derechos civiles en el contexto de conflictos intraestatales o de tipo global. Nuestro país ha sido víctima de la acción de este último grupo, y algunos casos serán mencionados más adelante. Por último, los hackers patriotas han participado en el contexto de crisis interestatales, donde realizan ataques sin ninguna dirección o patrocinador, con el único fin de apoyar a sus respectivas naciones en la prosecución de los objetivos<sup>10</sup>. El rol de estos últimos en la agresión rusa contra Georgia en el año 2008, se concentró en ataque a sitios web gubernamentales e incluso superó el periodo de tiempo en que Rusia hizo uso de la fuerza<sup>11</sup>.

Es importante además mencionar la acción conjunta entre Estados y actores no estatales patrocinados por los primeros, donde la diferencia entre ambos se vuelve difusa. Algunos Estados han utilizado hackers de orientación nacionalista y hacktivistas para ocultar su responsabilidad y evitar la consiguiente atribución<sup>12</sup>. Estos actores no estatales con el apoyo financiero y técnico de un aparato estatal, aumentan sus capacidades y logran ejecutar acciones con altas probabilidades de infligir graves daños a objetivos más relevantes. Los casos de ataques atribuidos a China por parte de EE.UU. hacia organizaciones privadas y estamentos estatales de esa nación, son ejemplos recientes de este fenómeno<sup>13</sup>.

---

7 <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-03-17/north-korea-web-outage-was-response-to-sony-hack-lawmaker-says>. Último acceso el 19 de marzo de 2015.

8 <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/bbc-says-feared-isis-cyber-attack-during-live-news-broadcast-was-actually-operational-error-10167537.html>. Último acceso el 2 de junio de 2015.

9 McAfee & Center for Strategic and International Studies. “Net Losses: Estimating the global cost of Cybercrime”. 2014.

10 Carr, Jeffrey. “Inside Cyber Warfare”. O’Reilly Media, Inc., 2010. p. 15.

11 <http://www.foxnews.com/story/2008/08/13/russian-hackers-attack-georgia-in-cyberspace/> Último acceso el 4 de junio del 2015.

12 *Ibid.* p. 115. Último acceso el 11 de agosto del 2014.

13 [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/2014/03/24/74aff686-aed9-11e3-96dc-d6ea14c099f9\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/2014/03/24/74aff686-aed9-11e3-96dc-d6ea14c099f9_story.html). Último acceso el 15 de agosto del 2014.

Otro punto son las técnicas que utilizan los ciberactores y los objetivos por alcanzar en el marco de sus acciones contra las redes y sistemas informáticos de organismos estatales y privados. Dentro de las técnicas encontramos la acción de virus o troyanos en sistemas informáticos, denegación del servicio en sitios web, robo de información sensible, fraude, eliminación de la información en computadores y bases de datos y la inutilización o control remoto de sistemas de control de infraestructura crítica. El ataque del virus Stuxnet, atribuido a EE.UU. e Israel, que destruyó entre 1.000 a 6.000 máquinas centrífugas que enriquecían uranio en plantas nucleares de Irán<sup>14</sup>, es una demostración de la última técnica señalada. En cuanto a los objetivos de los ciberataques, más allá de las actuales acciones en contra de redes computacionales, bases de datos y sistemas de correos corporativos, en un futuro previsible las acciones más riesgosas serán ataques contra infraestructuras civiles vitales (centrales nucleares, represas, sistemas de distribución de energía, servicios básicos, etc.) no necesariamente en el contexto de los conflictos armados, y acciones contra redes y/o sistemas de información de las Fuerzas Armadas durante crisis o conflictos<sup>15</sup>.

En cuanto a los métodos empleados para afectar los intereses de un país, es posible separarlos en dos tipos: la explotación de redes informáticas y ataques propiamente tal. La explotación corresponde a actividades de espionaje a redes del gobierno, industria de defensa y Fuerzas Armadas con el objetivo de alcanzar un dominio de la información desde tiempo de paz. Esta superioridad incluso podría otorgar a potenciales enemigos la ventaja de incrementar su preparación para enfrentar ciberataques de represalia. Adicionalmente, la explotación tendrá como propósito preparar futuros ataques contra redes informáticas o sistemas que controlan actividades industriales vitales en caso de crisis o conflictos de baja intensidad.

Los ciberataques corresponden a denegaciones de servicio, introducción de virus, malware y/o troyanos que causarán pérdida de información o impedirán el normal servicio de redes, servicios web y de correo, y sistemas informáticos. La evidencia internacional demuestra que los ataques más importantes son “denegación de servicio” contra redes gubernamentales y sitios web de empresas privadas para interrumpir o deshabilitar su funcionamiento normal; ataques destinados a borrar o destruir información vital en entidades privadas o estatales y ataques para degradar o alterar sistemas de control industriales. Además, los sistemas de mando y control y redes institucionales de las Fuerzas Armadas, serán

14 [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQAlnEy6U\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQAlnEy6U_story.html). Último acceso el 22 de agosto del 2014.

15 Clarke, Richard y Knake, Robert. “Cyber War, the next threat to National Security and what to do about it”. Ecco Editorial, 2010. p. 107.

vulnerables a ataques destinados a reducir la capacidad de la fuerza militar para dirigir y controlar las operaciones en los otros dominios de la guerra.

La complejidad de las acciones en el ciberespacio dificultan la defensa y disuasión contra estas operaciones. La atribución de un ataque va más allá de determinar el origen de los autores. La acción de identificar al o los responsables de un ciberataque debe relacionarse con el contexto de una crisis o con anteriores acciones similares. El caso del destructivo virus Shamoon en las redes informáticas de la petrolera estatal saudí Aramco y su consecuente atribución por parte de EE.UU. y Arabia Saudita al Estado de Irán<sup>16</sup>, es un ejemplo donde un escenario estratégico de confrontación entre potencias regionales sirvió de base para especular sobre el supuesto responsable. Sin embargo, en caso de que la atribución sea correcta, será complejo ejecutar una acción de respuesta o procurar una sanción internacional, debido a la ausencia de normas reconocidas globalmente en el dominio del ciberconflicto. Además, la ambigüedad de la evaluación de un ciberataque como uso letal de la fuerza de acuerdo con el derecho internacional, significará un desafío adicional para que el Estado afectado planifique algún tipo de respuesta.

Por último, un aspecto relevante son los propios usuarios de los sistemas informáticos. Esta amenaza interna estará siempre presente a pesar del nivel de seguridad alcanzado en las propias redes, y podrá comportarse como un facilitador de un ataque o simplemente en ejecutor de acciones maliciosas. Los casos de Snowden y Manning, en la Agencia de Seguridad Nacional norteamericana y el Ejército de EE.UU. respectivamente, son ejemplos del alcance y daño que pueden provocar la acción de “insiders”.

### **Chile bajo la ciberamenaza**

Chile, en su condición de sociedad abierta, interconectada con el mundo y con un alto grado de avance digital, tiene una mayor exposición a los riesgos en el ámbito de las redes y sistemas informáticos, que previsiblemente se irán consolidando como parte de las amenazas que afectarán a la seguridad nacional. Por ejemplo, un evento organizado por Naciones Unidas sobre ciberseguridad y desarrollo entregó como conclusión que los países en vías de desarrollo como Chile tienen un mayor riesgo de ser blanco de ciberataques y que el impacto económico y consecuencias contra la infraestructura crítica, el sistema bancario, los sistemas nacionales de salud, el gobierno y bancos de datos de la industria

---

16 [http://www.nytimes.com/2012/10/24/business/global/cyberattack-on-saudi-oil-firm-disquiets-us.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2012/10/24/business/global/cyberattack-on-saudi-oil-firm-disquiets-us.html?_r=2)  
Último acceso el 16 de septiembre del 2014.

y servicios podrían ser de alto impacto<sup>17</sup>. Es decir, un sostenido crecimiento económico, la adopción de tecnologías de informática y computación avanzadas y el creciente uso de internet son las condiciones ideales para un incremento de la ciberamenaza. Lo anterior, es respaldado por un informe de Kaspersky Lab, el cual señala que Chile ocupa el puesto número uno de los países latinoamericanos que son víctimas de ciberataques<sup>18</sup>.

A la fecha, los principales ciberataques contra intereses nacionales han sido acciones de actores no estatales en apoyo a movimientos civiles de protesta, operaciones destinadas a robar información o cometer delitos y por último, espionaje de correos electrónicos de instituciones de la defensa nacional. Uno de los primeros episodios ocurrió en el año 1995, con el hackeo del sitio web de la “Cumbre de Presidentes de América”, donde el dominio fue intervenido y reemplazado por propaganda en contra de la reunión internacional<sup>19</sup>. Luego, en 1996 fue sabotada la red informática del Servicio de Impuestos Internos y perturbado su funcionamiento, con el consiguiente daño en su nivel de confianza pública<sup>20</sup>.

Durante los últimos cinco años ha existido un incremento en los tres tipos de ataques mencionados en el párrafo anterior, lo que ha incrementado la atención pública sobre el tema. Con respecto a hacktivistas que han apoyado movimientos de protesta, el actor principal ha sido el actor no estatal “Anonymous Chile”. Esta franquicia nacional ha sido responsable de ataques contra sitios web de organizaciones públicas y privadas, donde los dominios han sido víctimas de “denegación de servicio” y su contenido ha sido sustituido por propaganda contra políticas gubernamentales o empresas involucradas con cuestiones ambientales. Los principales ejemplos de estos casos son los siguientes:

- Junio del 2011, “Operación Andes libre” atribuida por Anonymous. En respuesta a la supervisión del Estado en el contenido de la web en territorio nacional. Sus acciones fueron la denegación de servicio de sitios web gubernamentales relacionados con el tema<sup>21</sup>.
- Julio del 2012, “Operación Chile 2012” atribuida por Anonymous. Su objetivo fue la defensa de una serie de derechos cívicos y la denuncia de ciertas políticas ambientales del gobierno. Sus acciones fueron la denegación de

17 <http://www.un.org/apps/newsstory.asp?Cr=cyber&NewsID=40692#.UXR6xitAQW9>. Último acceso 21 de abril del 2014.

18 <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2012/09/13/560281/chile-entre-los-paises-que-sufre-mas-ciberataques-en-america-latina.html>. Último acceso 18 de abril del 2014.

19 <http://www.policia.cl/paginas/brigadas/bg-bricib/bg-bricib.htm>. Último acceso el 14 de abril del 2013.

20 *Ibíd.* Último acceso el 14 de abril del 2014.

21 <http://elcomercio.pe/actualidad/791354/noticia-anonymous-lanzara-ciberataques>. Último acceso el 17 de abril del 2014.

servicio de sitios web del gobierno y empresas privadas relacionadas con proyectos hidroeléctricos<sup>22</sup>.

En relación a las acciones destinadas a robar información, estas han correspondido a ataques contra sitios web del gobierno y actividades ciberdelictivas contra individuos. El principal ejemplo del primer caso, fue el robo de información privada de seis millones de personas desde las bases de datos de organismos públicos, que fueron subidos a internet el día siguiente. Los sitios web atacados fueron el Ministerio de Educación, la Dirección General de Movilización Nacional y el Servicio Electoral de Chile<sup>23</sup>.

En cuanto a ataques orientados a instituciones de la defensa nacional, durante el mes de agosto del año 2014, se conoció una acción de hackers peruanos que vulneraron la ciberseguridad de la Fuerza Aérea de Chile y filtraron cientos de correos electrónicos de la institución. Dentro de la información revelada se encontraban detalles de negociaciones entre la institución y empresas de defensa para la compra de armamento, radares y el desarrollo de *overhaul* de sistemas de armas institucionales<sup>24</sup>.

## La ciberamenaza según las potencias occidentales

La ciberamenaza representa un aspecto relevante en las estrategias de seguridad nacional de algunas de las principales potencias occidentales. Para demostrar lo anterior, se analizarán brevemente las versiones de Estados Unidos, Reino Unido y Australia, con el objetivo de identificar aspectos que debiera considerar una apreciación sobre la ciberamenaza hacia los intereses de Chile. En general, estos documentos contienen una descripción global del fenómeno, que considera algunos tópicos que no forman parte del debate nacional, y plantean una interacción entre el tema en comento y otros fenómenos transnacionales. Aunque los textos reflejan la realidad de cada país en su dimensión nacional, regional e internacional, es importante que nuestra nación considere estas referencias para ser incluidas en nuestro escenario estratégico.

---

22 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/07/680-475213-9-anonymous-lanzo-operacion-operacion-chile2012-contra-sitios-chilenos.shtml>. Último acceso el 17 de abril del 2014.

23 [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7395000/7395288.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7395000/7395288.stm). Último acceso el 15 de abril del 2014.

24 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/08/14/hackers-peruanos-vulneran-seguridad-de-la-fach-y-filtran-cientos-de-correos-electronicos-de-la-institucion/> Último acceso el 15 de agosto del 2014.

### ***La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU., 2010***

La estrategia de EE.UU. en su versión 2010, consideró la ciberamenaza como parte de los retos a uno de sus principales intereses nacionales, la “seguridad”. El documento declara que la ciberamenaza es uno de los más complejos desafíos para su estabilidad interna<sup>25</sup>. El texto describe claramente que las fortalezas de Estados Unidos en diversas áreas, son al mismo tiempo, su principal debilidad frente a ciberenemigos.

*“... nuestras redes gubernamentales son constantemente sondeadas por intrusos... adversarios podrían utilizar vulnerabilidades para interrumpir el suministro en una escala masiva. En el internet y comercio electrónico... cibercriminales generan cientos de millones de dólares de pérdidas a empresas y consumidores, como también el robo de valiosa propiedad intelectual”<sup>26</sup>.*

Este párrafo contiene dos aspectos principales. Primero, para los EE.UU. la ciberamenaza se centra en la defensa nacional, la seguridad pública y la economía; ámbitos donde han ocurrido los principales acontecimientos en el ciberespacio. Segundo, confirma que cuanto más alto el nivel de desarrollo de un país, más peligrosa es la ciberamenaza en contra de sus intereses nacionales y la seguridad nacional.

Posteriormente, el documento norteamericano declara que sus ciberamenazas comprenden hackers individuales, grupos delictivos organizados, redes terroristas y Estados que disponen de avanzada tecnología en esta área<sup>27</sup>; incorporando a los grupos terroristas en los actores que operan activamente en el ciberespacio.

En resumen, el contenido de la estrategia estadounidense permite deducir algunos aspectos que deberían ser parte de la apreciación nacional sobre la temática. En primer lugar, la importancia de señalar claramente cuáles son los ámbitos del nivel nacional que podrían ser los principales objetivos de la ciberamenaza. En segundo lugar, la importancia de asumir que el avance del país hacia el desarrollo incrementará los riesgos en este ámbito. En tercer lugar, la necesidad de identificar los potenciales ciberactores según la realidad nacional.

---

25 El Presidente de Estados Unidos. “The United States National Security Strategy”, 2010. p. 27.

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

### ***Estrategia Nacional de Seguridad del Reino Unido, 2010***

La Estrategia Nacional de Seguridad del Reino Unido contempla la ciberamenaza como uno de los riesgos prioritarios a su seguridad, en el mismo nivel del terrorismo, las crisis militares internacionales y los desastres naturales. El documento señala que la amenaza en cuestión no es un riesgo futuro, sino que en la actualidad el gobierno, el sector privado y los ciudadanos están bajo ataques sostenidos, por parte de Estados hostiles o de organizaciones criminales<sup>28</sup>.

La Estrategia en uno de sus párrafos declara lo siguiente:

*“La actividad en el ciberespacio seguirá evolucionando como una amenaza directa a la seguridad y economía del país, mientras sigue perfeccionándose como un medio de espionaje y crimen, y continúa creciendo como un facilitador del terrorismo, así como un arma militar para uso de los Estados y, posiblemente, otros actores”<sup>29</sup>.*

Esta declaración acerca de la ciberamenaza tiene dos aspectos relevantes. El Reino Unido la considera como uno de los activos de la defensa que serán empleados por actores estatales en caso de crisis o conflicto militar. Además, es evaluada como una herramienta disponible para las redes terroristas, que podrían atacar su territorio o intereses en el extranjero.

Por otra parte, el documento declara que los ataques en el ciberespacio podrían tener un efecto potencialmente devastador y que el gobierno, la fuerza militar, ciertos objetivos industriales y económicos (incluyendo los servicios críticos), podrían verse perturbados por adversarios que cuenten con la tecnología necesaria<sup>30</sup>.

En síntesis, la estrategia del Reino Unido contiene algunos puntos que sería significativo explicitar en el caso nacional. En primer lugar, la importancia de considerar la relación que existe entre redes terroristas y/o subversivas y el ciberespacio como un medio para influenciar las acciones del Estado de Chile. En segundo lugar, la ciberamenaza debe ser considerada como parte del inventario bélico que podría ser utilizado en el contexto de un conflicto. En tercer lugar, la importancia de asumir los efectos devastadores que un ciberataque podría tener en contra de bienes económicos vitales o servicios públicos en el futuro cercano.

---

28 HM Government. “The United Kingdom National Security Strategy”, 2010. p. 29.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.* p. 30.

### ***La Estrategia Nacional de Seguridad de Australia, 2012***

Este documento, al igual que los otros dos casos, puntualiza a la ciberamenaza como uno de los principales riesgos para su seguridad. La estrategia afirma que la ciberactividad maliciosa es una creciente, y siempre cambiante, amenaza a la seguridad nacional a través de actividades terroristas, el crimen organizado y el espionaje<sup>31</sup>. El documento australiano declara que si las acciones en el ciberespacio con intención de causar daños no se controlan, tienen el potencial de socavar la confianza en la estabilidad social y económica y la prosperidad de la nación<sup>32</sup>.

El texto además explica que la dependencia de internet y sistemas informáticos ha incrementado la exposición de Australia al ciberespionaje. El documento asume que las actividades de espionaje colocan una serie de intereses nacionales en riesgo, incluyendo: información gubernamental clasificada, información comercial con consecuencias directas para la economía, propiedad intelectual y datos privados de los ciudadanos<sup>33</sup>.

En otra sección se señalan otras actividades maliciosas en el ciberespacio tales como: servicios de inteligencia extranjeros que utilizan el internet para infiltrarse en los sistemas propios, coordinación de grupos extremistas y radicalización de nuevos reclutas y el internet como medio para promover el odio y la división entre grupos de la sociedad<sup>34</sup>.

En conclusión, el documento australiano contiene los siguientes temas que podrían incluirse en el proceso de análisis nacional. En primer lugar, la importancia de describir las consecuencias a largo plazo de que el país sea un objetivo permanente de los ciberataques. En segundo lugar, la importancia de evaluar en forma precisa los objetivos principales de las actividades de ciberespionaje. Finalmente, que la inclusión de otras actividades maliciosas en internet, además de los ciberataques, es relevante para una completa evaluación de la amenaza que en este dominio enfrentará el Estado chileno.

### **Conclusión**

La evaluación nacional de la ciberamenaza debe considerar como referencias, entre otros aspectos, el estado del arte sobre el tema, los acontecimientos nacionales e internacionales y la estimación de referentes internacionales. En

---

31 Gobierno de Australia. "The Australian National Security Strategy". 2012. p. iii.

32 *Ibid.* p. 11.

33 *Ibid.* p. 16.

34 *Ibid.* p. 40.

cuanto al contenido, el documento al menos, debería referirse a los actores, objetivos, métodos, complejidad, inminencia y la multidimensionalidad del tema.

La defensa nacional debe definir con precisión la amenaza que Chile ya está enfrentando y la que probablemente afrontará en un futuro próximo. Aunque nuestros intereses nacionales y escenario estratégico poseen particularidades, si el Estado Chileno continúa avanzando hacia el desarrollo, la evidencia internacional permite asumir que enfrentará con mayor frecuencia la acción de algunos de los ciberactores mencionados.

La estimación de la ciberamenaza será la principal guía para planificar la respuesta nacional, por tanto esta debería incluir los siguientes conceptos. En primer lugar, convendría considerar el amplio espectro de actores que han desarrollado acciones contra el Estado Chileno, principalmente hacktivistas y cibercriminales, y los que han protagonizado incidentes en el nivel internacional. Además, debería incorporar la interacción entre los diferentes actores, tanto la relación entre Estados y grupos no estatales y estos últimos con otras amenazas emergentes. En segundo lugar, correspondería analizar todos los métodos y objetivos que se han identificado en los últimos eventos y así permitir la programación de distintas respuestas nacionales. Por último, se debe catalogar la ciberamenaza entre actividades de explotación de redes, ciberespionaje, cibercrimen y ataques propiamente tal a redes informáticas y/o sistemas de control industrial. Un enfoque integral que incluya todos estos aspectos, permitiría comprender la complejidad del fenómeno y los retos que plantea a nuestra nación.

La apreciación tendría que ser priorizada conforme a la realidad nacional y su probable evolución. Es decir, los ciberataques o el espionaje que han afectado a organizaciones estatales y empresas privadas debieran ser considerados como los de mayor riesgo e inminencia. Asimismo, los acontecimientos que están ocurriendo en otras regiones del mundo deberían ser incluidos como potenciales peligros que pudieran materializarse en el futuro cercano.

Por último, sería relevante indicar los principales intereses nacionales que serían objetivos potenciales de acciones en el ámbito del ciberespacio, tanto en tiempo de paz como en crisis o conflicto. Además, señalar los efectos previsibles que la ciberamenaza podría tener contra activos económicos vitales y servicios públicos, con el objetivo de generar las medidas preventivas, de respuesta y remediales con respecto al tema.

Este breve análisis y consecuentes proposiciones buscan ser un aporte para desarrollar una evaluación actualizada y completa sobre la ciberamenaza que enfrenta y afrontará el Estado chileno. Una apreciación realista y contextualizada sobre este nuevo dominio en el escenario de seguridad nacional e internacional facilitaría la respuesta nacional. En el ciberespacio la ventaja está de lado del que ofende y los Estados deben ser previsores para disminuir esa brecha.

## **Bibliografía**

- CARR, Jeffrey. "Inside Cyber Warfare". O'Reilly Media, Inc., 2010.
- CLARKE, Richard y Knake, Robert. "Cyber War, the next threat to National Security and what to do about it". Editorial Ecco, 2010.
- Economist Intelligence Unit & IBM. "Digital economy rankings 2010: Beyond e-readiness". 2010.
- Gobierno de Australia. "The Australian National Security Strategy". 2012.
- Gobierno del Reino Unido. "The United Kingdom National Security Strategy". 2010.
- Gobierno del Reino Unido. "The UK Cyber Security Strategy". Noviembre 2011.
- Mandiant. "APT1 Exposing One of China's Cyber Espionage Units". Intelligence Report. 2014.
- McAfee & Center for Strategic and International Studies. Net Losses: Estimating the global cost of Cybercrime. 2014.
- Ministerio de Defensa de Chile. "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile". 2012.
- Presidencia de Estados Unidos. "The United States National Security Strategy". 2010.

## **Sitios web**

- <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B37c95938-4e8b-48d9-97e2-886d3d3668df%7D>
- <http://elcomercio.pe/actualidad/791354/noticia-anonymous-lanzara-ciberataques>.
- [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7395000/7395288.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7395000/7395288.stm).
- <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>
- <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-03-17/north-korea-web-outage-was-response-to-sony-hack-lawmaker-says>.
- <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/08/14/hackers-peruanos-vulneran-seguridad-de-la-fach-y-filtran-cientos-de-correos-electronicos-de-la-institucion/>
- <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2012/09/13/560281/chile-entre-los-paises-que-sufre-mas-ciberataques-en-america-latina.html>.

<http://www.foxnews.com/story/2008/08/13/russian-hackers-attack-georgia-in-cyberspace/>

<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/bbc-says-feared-isis-cyber-attack-during-live-news-broadcast-was-actually-operational-error-10167537.html>

<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/07/680-475213-9-anonymous-lanzo-operacion-operacion-chile2012-contrasitios-chilenos.shtml>

[http://www.nytimes.com/2012/10/24/business/global/cyberattack-on-saudi-oil-firm-disquiets-us.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2012/10/24/business/global/cyberattack-on-saudi-oil-firm-disquiets-us.html?_r=2)

<http://www.policia.cl/paginas/brigadas/bg-bricib/bg-bricib.htm>

[http://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQAlnEy6U\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQAlnEy6U_story.html)

<http://www.un.org/apps/newsstory.asp?Cr=cyber&NewsID=40692#.UXR6xitAQW9>

---

## ESTILOS DE LIDERAZGO Y EFICACIA EN SITUACIONES DE CRISIS DECISIONAL DE DESASTRE\* ∞

JAIME RIQUELME CASTAÑEDA<sup>†</sup>

### RESUMEN

*Este artículo explica cómo se ejerce el liderazgo eficaz de un equipo directivo de emergencia, durante una crisis decisional en contexto de desastre. Desde un enfoque de proceso se analizan variables como flexibilidad, congruencia valórica, racionalidad, politización y calidad de diseño. Para ello, se realiza un trabajo de campo con información obtenida de los tres Estados Mayores de Emergencia desplegados por las Fuerzas Armadas de Chile, a raíz de los efectos ocasionados por el Terremoto 8.8 el 27 de febrero de 2010. Se analizan los datos mediante técnicas econométricas. Los resultados sugieren que las ideas originales y el análisis riguroso son claves para asegurar la calidad de las decisiones. Se descubre que para lograr la eficacia en operaciones de desastre, se requiere una fuerte presencia de visión, misión e inspiración sobre una sólida y preexistente base de metas y motivación. Finalmente, se encuentra soporte a la relación entre estilos de liderazgo y eficacia en situaciones de crisis decisional de desastre y se abre un espacio para la construcción de un modelo teórico.*

**Palabras clave:** Estilos de liderazgo/ eficacia/ crisis decisional/ toma de decisiones/ desastre.

## LEADERSHIP MODELS AND EFFICIENCY IN DECISION CRISIS SITUATIONS, DURING DISASTERS

### ABSTRACT

*This article explains how an effective leadership is made on a team during an emergency, during a decision crisis in the context*

---

\* Este artículo es el resultado de una investigación realizada en el marco de la tesis doctoral del autor, titulada "Liderazgo de crisis decisional: construcción de un modelo".

<sup>†</sup> Licenciado en Ciencias Militares por la Escuela Militar de Chile, Magíster en Planificación y Gestión Estratégica por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Administración de Empresas por la Universidad Arturo Prat y Doctorando en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM-UNED). Es Fundador y actualmente Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Defensa (CEDEF), Chile. cedef.secretaria@gmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 130415  
Fecha de aceptación: 040615

*of a disaster. From the approach of the process we analyze some variables such as flexibility, value congruence, rationality, politicization and quality of design. To achieve that, we made a field work with the information obtained from the three Emergency headquarters deployed by the Chilean Armed Forces, due to the effects of the 8.8 earthquake on February 27th 2010. The data is analyzed through econometric technics. The results suggested that the original ideas and the rigorous analysis is the key to secure the quality of the decision. It also, made possible to unveil the fact, that to have efficiency in operations in a disaster, it requires a big presence of a vision, mission and inspiration about a solid and preexisting base of goals and motivations. Finally we can find the support to the relationship between kinds of leadership and efficiency on crisis decision making process of the disaster and opens a space to build a decision making theoretic model.*

**Key words:** *Kinds of leadership/efficiency/decision crisis /decisions taken/disaster.*

## 1. Introducción

Estudios realizados recientemente en Chile demuestran la importancia del liderazgo en la eficacia de cualquier organización<sup>1</sup>. Estos trabajos se basan en la teoría de los *escalafones superiores* que sostiene que las características de un equipo directivo determinan la calidad de las decisiones y el desempeño de la organización<sup>2</sup>. Además, que en un contexto de desastre (conflicto armado o catástrofe natural), que se caracteriza por mayores niveles de riesgo e incertidumbre; los conocimientos y valores, que este equipo tiene, limitan su visión (lo que es capaz de apreciar), ejerciendo influencia sobre la percepción selectiva, la interpretación y, consecuentemente, en la selección de una alternativa de solución. En otras palabras, lo que los equipos directivos saben y valoran, limita su propia

---

1 PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Leadership and effectiveness: A study in small firms of Chile, *Interciencia* 31: 500-504, 2006a; PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Sociedad del conocimiento y dirección estratégica: Una propuesta integradora, *Interciencia* 31: 570-576, 2006b. PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Liderazgo y decisiones estratégicas: Una perspectiva integradora. *Interciencia* 31: 577-582, 2006c; y RODRÍGUEZ- PONCE, EMILIO. Estilos de Liderazgo, toma de decisiones estratégicas y eficacia: un estudio empírico en pequeñas y medianas empresas, *Interciencia* 32: 522- 528, 2007.

2 HAMBRICK D, MASON P. Upper echelons theory: The organizations as a reflection of its top managers. *Acad. Manag. Rev.* 9: 193- 204, 1984.

capacidad para tomar buenas decisiones. Uno de los elementos esenciales de esta relación entre el equipo directivo y su eficacia es el estilo de liderazgo<sup>3</sup>.

Una crisis, definida en forma amplia como una decisión con mayor riesgo e incertidumbre en la que se sienten amenazados los valores fundamentales de un país, una organización o una persona, se caracteriza por la ambigüedad de la causa y sus efectos, por los medios que se utilizan para su resolución, así como por la creencia de que las decisiones deben tomarse con rapidez<sup>4</sup>. En ocasiones, son un conjunto de problemas aleatorios que se caracterizan por la imposibilidad de ser predichos y controlados<sup>5</sup>. Si se considera que un país, una organización y una persona son representaciones de un sistema, se puede entender que las crisis que les afectan son producidas por la desestabilización de dicho sistema.

Situaciones como las catástrofes naturales muchas veces impredecibles y difíciles de controlar, son desastres que pueden desestabilizar un país, y a partir de lo cual las autoridades decretan un estado de excepción constitucional, asignan recursos especiales y disponen de unidades especializadas para operar en este tipo de situaciones extremas. En Chile, la autoridad política dispone de diferentes medios que forman parte del sistema de protección civil, entre los cuales destacan las Fuerzas Armadas y Carabineros que, por sus características, pueden colaborar en la recuperación del orden y la seguridad en la zona afectada. Así también, organizaciones como bomberos, unidades de salud, servicios municipales, servicios básicos, organismos no gubernamentales, medios de comunicación social y cualquier otro representante de la sociedad civil, también colaboran para intentar recuperar las condiciones de supervivencia y bienestar de la población. Cualquiera de estas organizaciones que intente desarrollar operaciones a partir de la ocurrencia de un desastre y durante las situaciones más críticas, para efectos de este estudio, es denominada unidad de emergencia; y el equipo que toma las decisiones más relevantes, *equipo directivo de emergencia*.

El proceso de toma de decisiones que se desarrolla en un equipo directivo de emergencia ya sea civil, militar o mixto, por ejemplo el Estado Mayor de Emergencia (EME) de una fuerza militar, normalmente está diseñado y se implementa para enfrentar la complejidad de un desastre. Este proceso se desarrolla a través de diferentes procedimientos y técnicas, que son enseñados y practicados constantemente para asegurar la calidad de las decisiones a pesar del riesgo y la

---

3 EVKALL G, RYHAMMAR L. Leadership style, social climate and organizational outcomes: A study of a Swedish University College. *Creativity Innovat. Manag.* 7: 126-130, 1997; y OGBONNA E, HARRIS L. Leadership style, organizational culture and performance: Empirical evidence from U.K. companies. *Int. J. Human Resourc.* 11: 766-788, 2000.

4 FINK, S. *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, American Management Association, New York, NY, 1986.

5 DURHAM, SUSAN E. *Chaos Theory for the Practical Military Mind*. The Research Department Air Command and Staff College, 1997.

incertidumbre del entorno. Cabe señalar que, mientras en el exterior de un equipo directivo de emergencia existe una situación excepcional (estado de excepción constitucional) por los efectos del desastre, en su interior existe una situación de normalidad que es propia de su naturaleza. Por ejemplo, una unidad de emergencia en una situación de catástrofe toma decisiones aplicando diferentes procedimientos operativos normales que son permanentemente entrenados y que ante determinadas señales se decide qué hacer o no hacer. Pero, ¿qué pasa cuando el desastre permea el proceso de toma de decisiones al interior de este equipo?, ya sea por la sorpresa o porque la magnitud supera las capacidades de la unidad de emergencia ¿qué pasa cuando la crisis se transfiere al interior de este?

Dicha situación, aún más excepcional, en que los integrantes de un equipo directivo de emergencia sienten amenazados sus valores fundamentales y se ven obligados a tomar decisiones críticas, con mayores niveles de riesgo e incertidumbre, es lo que para efectos de este estudio se denomina *crisis decisional de desastre*, o dicho en otras palabras, la crisis de las crisis.

El liderazgo es importante para la eficacia de cualquier organización, y con mayor riesgo e incertidumbre, los conocimientos y valores del equipo ejercen mayor influencia en el diseño de las soluciones. Por tanto, el liderazgo en una crisis decisional de desastre puede ser aún más relevante para asegurar la eficacia de las operaciones; y la necesidad de estudiarlo, aún más urgente. La racionalidad limitada, propia de un contexto de desastre, exige contar con un liderazgo capaz de diseñar soluciones satisfactorias más que óptimas, en un proceso de toma de decisiones de mayor complejidad e incluso fallido. La clave no es la eficiencia o el mejor aprovechamiento de los recursos, sino la eficacia, es decir, la solución del problema. Si bien los estudios realizados han avanzado en establecer la relación entre liderazgo y eficacia, persisten una serie de brechas en demostrar si dicha relación existe también en situaciones de crisis decisional. En este contexto, surge la siguiente pregunta de investigación ¿cómo influye el liderazgo en la eficacia de las operaciones de desastre, durante una crisis decisional?

Este trabajo pretende entregar evidencia empírica acerca de cómo el liderazgo en un equipo directivo de emergencia se relaciona con la eficacia, mediante el proceso de toma de decisiones, específicamente desde los estilos de liderazgo transformacional y transaccional. En lo práctico, pretende contribuir a mejorar el proceso de toma de decisiones en cualquier tipo de organización pública, (civil, militar o mixta) y de la sociedad civil que opera durante las primeras horas de un desastre de gran envergadura. Para lo anterior, se realiza una revisión de las principales teorías que dan base a la relación entre liderazgo y eficacia en un contexto de crisis decisional y se postulan un conjunto de hipótesis que dan estructura a este estudio. Luego, se presenta la metodología de la investigación, que se sustenta en un análisis empírico basado en el Terremoto 8.8 que afectó a la zona central de Chile el 27 de febrero de 2010 y en el que las unidades de

emergencia tuvieron una relevante participación en el restablecimiento del orden y la seguridad de las zonas afectadas, entre otras tareas. Finalmente, se analizan los resultados, se establecen conclusiones, alcances e implicaciones con el propósito de mejorar las prácticas de liderazgo y toma de decisiones en la gestión de desastres.

## 2. Marco de referencia e hipótesis

### *Estilos de liderazgo, calidad de diseño y eficacia*

El contexto de excepcionalidad en el que normalmente se emplean las unidades de emergencia en un país, producto de una crisis de sistema y de la amenaza de una crisis decisional, obliga a que sus integrantes, más que antes, ejerzan un liderazgo efectivo. Además de dominar técnicamente las metodologías de toma de decisiones, es necesario que se caractericen por ejercer un liderazgo *ad hoc* a dicha situación.

Los estudios han demostrado que el estilo de liderazgo afecta los resultados de la organización, específicamente el clima organizacional y este, la creatividad y productividad individual, luego la productividad grupal<sup>6</sup>. El estilo de liderazgo ejerce influencia sobre el proceso de toma de decisiones y sobre la cultura competitiva y de innovación en una organización<sup>7</sup>. Así también, se relaciona con variables como flexibilidad, recompensa y compromiso<sup>8</sup>. Si bien existen diferentes estilos de liderazgo, es difícil establecer cuál favorece más la eficacia de las organizaciones<sup>9</sup>. Aunque existen algunos estudios que afirman que el estilo de liderazgo más efectivo en situaciones de crisis, y que se relaciona más con los factores de innovación y disposición a asumir riesgos, es el liderazgo transformacional<sup>10</sup>.

En cuanto a la calidad de diseño, esta se define como el resultado de haber cumplido el objetivo, solucionado el problema y agregado valor<sup>11</sup>. Por otro lado, la eficacia en situaciones de desastres se define como la satisfacción ciu-

6 KAHAI S, SOSIK J. Effects of leadership style and follower's cultural orientation on performance in group and individual task condition. *Personnel Psychol.* 50: 121-147, 1997.

7 PARK D. Gender role, decision style and leadership style. *Women in Management Review* 11: 13-17. Park, 1996; y OGBONNA E, HARRIS L. *op.cit.*

8 BASS B. Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership. *Eur. J. Work Organiz. Psychol.* 8: 9-32, 1999.

9 BOURANTAS D, PAPADAKIS V. Greek management. *Int. Studies Manag. Organizat.* 26: 13- 33, 1996.

10 BASS B. From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics* 18: 19-31, 1990.

11 HOLLEBENCK JR, ILGEN DR, LE PINE JA, COLQUIT JA, HELUND J. Extending the Multilevel Theory of Team Decision Making: Effects of Feedback and Experience in Hierarchical Teams. *Acad. Manag. J.* 41: 269-282, 1998. AMASON A Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams. *Acad. Manag. J.* 39: 123-148, 1996; y

dadana y de los integrantes de un equipo directivo de emergencia, respecto de los resultados producidos por las operaciones de desastre. Para el caso de Chile, además se define como la recuperación del orden público, cumplimiento de metas de reparación de daños, evitación de daños en lugares de especial interés público y difusión de la información que favorezca la tranquilidad de la población<sup>12</sup>.

El liderazgo transformacional se define como el resultado de guiar a los seguidores e inspirarlos, estableciéndoles desafíos y una motivación basada en su desarrollo personal. El líder transformacional conduce a niveles de desempeño de excelencia, tanto individuales como colectivos, a través del establecimiento de una visión y una misión comunes. Se ha demostrado empíricamente que estos líderes surgen durante las crisis y son más eficaces en esos momentos<sup>13</sup>. Se sostiene, además, que el liderazgo transformacional es moderado por la incertidumbre del medio ambiente<sup>14</sup>. Esta incertidumbre es estresante para los seguidores y los hace más receptivos a los efectos del carisma, condición en la que esta característica adquiere valor, pudiendo el líder actuar con mayor discreción<sup>15</sup>. Por otro lado, el liderazgo transaccional se define como el resultado de lograr que los seguidores se motiven en función de los beneficios esperados por el logro de las metas y la correcta ejecución de las tareas encomendadas. Se sostiene que es percibido como eficaz en contextos militares especialmente en situaciones de estabilidad<sup>16</sup>. Entonces, el liderazgo transaccional a diferencia del transformacional, más que una guía e inspiración, implica un proceso de negociación entre el líder y los seguidores.

La proposición más importante de la teoría de liderazgo transformacional y transaccional, que ha sido discutida a menudo, pero poco probada es el efecto

---

DEAN JW, SHARFMAN MP (1996) Does Decision Process Matter? A Study of Strategic Decision- Making Effectiveness. *Acad. Manag. J.* 39: 368-396, 1996.

- 12 PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E. Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas. *Rev. Fac. Ing. Univ. Tarapacá* 12: 63-73, 2004; ZAMBRANO, KILIAN. Planificación y Control de la Producción Pública – Ed. S-PlanyCG Killian ZD, 2004; CADENA MONTENEGRO, J. Política, estrategia y economía: herramientas para medir la eficiencia y eficacia de un ejército. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3 (1): 105-148, 2008; y MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE. Ley 18.415 del 12 de junio, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, 14 de junio de 1985.
- 13 HOUSE, R.J. SPANGLE, D. & WOYCKE, J. Personality and charisma in the US Presidency; An Psychological Theory of leadership effectiveness. *Administrative Science Quarterly*. 36: 364- 396, 1991; y PILLAI, R. Crisis and the emergence of charismatic leadership in group: An experimental investigation. *Journal of Applied Social Psychology*, 26 543- 562, 1996.
- 14 WALDMAN, RAMÍREZ, HOUSE & PURANAM. Does leadership matter?: ceo leadership attributes and profitability under conditions of perceived environmental uncertainty, *Academy of Management Journal*, 2000.
- 15 SHAMIR, B., HOUSE, R. J., & ARTHUR, M. B. The motivational effects of charismatic leadership: A self-concept based theory. *Organization Science*, 4: 577-594, 1993; y TRICE H. M & BEYER J.M. Charisma and its routinization in two social movement organizations, 1986.
- 16 ANTONAKIS, AVOLIO & SIVASUBRAMANIAM. Context and leadership: an examination of the nine-factor full-range leadership theory using the Multifactor Leadership Questionnaire, *The Leadership Quarterly* 14: 261–295, 2003.

de aumento, el cual estipula que el liderazgo transformacional se suma al efecto del liderazgo transaccional<sup>17</sup>. Este elemento se describe como el grado en que el liderazgo transformacional se apoya sobre el liderazgo transaccional para contribuir a la eficacia de la organización. Es por esa razón que se considera que ambos estilos son complementarios. Incluso se sostiene que el liderazgo transformacional no es posible sin el liderazgo transaccional, ya que la aplicación de este último por parte del líder, produce una base de confianza, fiabilidad y percepción de coherencia en los seguidores<sup>18</sup>. Se evidencia que la presencia de ambos estilos puede ser muy determinante en la eficacia de las organizaciones<sup>19</sup>.

En situaciones de desastre, se ha demostrado que ambos estilos son igualmente efectivos en el desempeño de unidades militares que operan con altos niveles de incertidumbre y estrés<sup>20</sup>. En estos ambientes, en que se requiere la ejecución de procedimientos complejos, aumenta la importancia requerida del liderazgo transaccional porque ofrece estructura y estándar al desempeño de organizaciones de corta duración, asegurándose la efectividad de la operación, en comparación con ambientes menos complejos<sup>21</sup>. Los estudios demuestran que para liderar en este tipo de situaciones, se necesita un liderazgo transaccional que establezca estándares, expectativas de desempeño claras y sirva de base para la confianza en el líder<sup>22</sup>. Se sostiene entonces que el liderazgo transaccional es igualmente significativo que el liderazgo transformacional, en este tipo de ambientes, cuando las operaciones son de corto plazo<sup>23</sup>.

El liderazgo transformacional puede basarse en estos niveles iniciales de confianza generados por el liderazgo transaccional y aumentar la potencia y cohesión mediante un fortalecimiento de los valores, la misión de la unidad y la visión<sup>24</sup>. Lo anterior, demuestra que incluso en situaciones de alta incertidumbre y estrés ambos estilos son igualmente necesarios para asegurar la efectividad de una organización en una operación de corta duración y que el liderazgo transfor-

---

17 BASS, B. M., & AVOLIO, B. J. Transformational leadership and organizational culture. *Public Administration Quarterly*, 17(1), 112-121, 1993.

18 BASS, B. M. *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

19 BASS, *op. cit.* 1999.

20 LOWE, K. B., KROECK, K. G., & SIVASUBRAMANIAM, N.. Effectiveness correlates of transformational and transactional leadership: A meta-analytic review of the MLQ literature. *The Leadership Quarterly*, 7(3), 385-415, 1996.

21 BASS, B. AVOLIO B. JUNG, D. BERSON Y. Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 88, No. 2, 207-218, 2003.

22 BASS, B. AVOLIO B. JUNG, D. BERSON Y., *ibidem*.

23 GEYER, A. L. J. AND STEYRER, J. M. 'Transformational Leadership and Objective Performance in Banks', *Applied Psychology: An International Review*, Vol. 47, No. 3, 397- 420, 1998.

24 SHAMIR, B., ZAKAY, E., BREININ, E., & POPPER, M. Correlates of charismatic leader behavior in military units: Subordinates' attitudes, unit characteristics, and superiors' appraisals of leader performance. *Academy of Management Journal*, 41, 384-409, 1998.

macional pasa a ser más significativo en la medida que esta operación se hace más duradera<sup>25</sup>.

### *Equipos directivos de emergencia*

Si bien no existe teoría que explique esta organización, la práctica ha demostrado que un equipo directivo de emergencia, por ejemplo un Estado Mayor de Emergencia (EME)<sup>26</sup>, es una organización circunstancial, que surge a instancias de ser requerida sobre la base, preferentemente, de un equipo directivo ya existente al que se suman otros integrantes de la fuerza militar y civiles representantes de autoridades de gobierno, servicios públicos y organismos no gubernamentales. La experiencia chilena demuestra que puede conformarse en su totalidad con individuos disponibles según las características de la catástrofe. Para este caso de estudio, la experiencia ha demostrado que un EME no se conforma de acuerdo a una cantidad y calidad definida de individuos, aunque preferentemente se reúnen oficiales de alta graduación y especialización, con la asistencia técnica de suboficiales.

En un EME se identifica el problema, se busca y recibe información, se analizan, discuten y se proponen soluciones en beneficio de las decisiones analíticas e intuitivas del comandante de la fuerza militar. Cabe señalar que, dependiendo de la magnitud de la fuerza, un Estado Mayor (EM) permanente puede estar conformado por cientos de asesores, sin embargo un EME podría no alcanzar una decena. Por lo tanto, es importante establecer que los resultados de esta investigación si bien podrían no ser aplicables a un EM permanente, se estiman aplicables a los equipos directivos de emergencia de cualquier organización civil o militar que opere desde las primeras horas de acontecido un desastre.

### *Modelo de liderazgo estratégico integrado*

En el ámbito de la dirección estratégica, se pueden evidenciar dos maneras de estudiar el liderazgo. Existe un enfoque de contenidos y otro de proceso. Si bien se reconoce la importancia del enfoque de contenidos, esta investigación utiliza el enfoque de proceso, ya que analiza la relación entre liderazgo y eficacia desde el proceso toma de decisiones, es decir desde una cadena de causalidad. Este enfoque permite relacionar directamente el liderazgo con la eficacia, en una crisis decisional de desastre, evaluando su influencia en el proceso y luego en el diseño de la solución.

---

25 BASS, B. AVOLIO B. JUNG, D. BERSON Y., *op. cit.*

26 Nota: un Estado Mayor de Emergencia (EME) es la organización militar encargada del proceso de toma de decisiones en situaciones de catástrofe.

La presente investigación se apoya en un modelo integrador de múltiples variables que este estudio denomina Modelo de Liderazgo Estratégico Integrado (MLEI), construido y validado empíricamente por académicos de la Universidad de Tarapacá, Chile<sup>27</sup>. El MLEI es un esquema conceptual, basado en la teoría de *escalafones superiores*<sup>28</sup> que integra estilos de liderazgo, toma de decisiones, diseño de soluciones, implementación y eficacia. Este ha sido adaptado, sin integrar la fase de implementación, marcando un énfasis en el proceso de toma de decisiones, por tanto, en el diseño de soluciones<sup>29</sup>. Luego, mediante el uso de dicha adaptación, este estudio analiza las múltiples variables que explican el comportamiento de los integrantes de un equipo directivo de emergencia, en este caso de un EME. Luego, sus efectos en el diseño de la solución y en la eficacia de las operaciones de desastre.

El presente estudio pretende contribuir en cerrar la brecha teórico-empírica que aún existe en la evaluación de impacto de los estilos de liderazgo sobre determinadas variables del proceso de toma de decisiones y sus efectos sobre el diseño e implementación de la solución. En la figura N°1 se puede apreciar la influencia entre los estilos de liderazgo sobre la congruencia valórica, la flexibilidad, y subsecuentemente sobre la politización y la racionalidad del proceso de toma de decisiones. Luego, la influencia de este último sobre el diseño de la solución y finalmente, sobre la eficacia en una crisis decisional de desastre (CDD).



Fuente: original de Pedraja- Rejas *et al.* (2006) y adaptado por Rodríguez- Ponce (2007).

27 PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Transformational and transactional leadership: A study of their influence in small companies. *Ingeniare. Rev. chil. ing.* 14: 159-166, 2006d; y RODRÍGUEZ- PONCE, *op. cit.*

28 HAMBRICK D, MASON P, *op. cit.*

29 RODRÍGUEZ- PONCE, *op. cit.*

### *Relación entre liderazgo, congruencia valórica y politización*

La congruencia valórica se define como la expresión más baja de diversidad de valores<sup>30</sup>. Para que un equipo sea eficiente y tenga la moral alta (mayor satisfacción, intención de permanecer, y compromiso) o se perciba a sí mismo como eficaz, los miembros deben tener una baja diversidad de valores. La politización, se define como el efecto de los intentos de intervención para tratar de sesgar los resultados del proceso de toma de decisiones, en una dirección preferida más que acertada<sup>31</sup>. Esta definición no hace alusión alguna a las presiones de grupos político-partidistas, sino se refiere a las presiones ejercidas por diferentes *stakeholders* para que las decisiones favorezcan su particular interpretación de los problemas y de las soluciones preferidas. Desde esta definición toda organización, incluso un equipo directivo de emergencia se ve influenciado por grupos de interés internos y externos, y por tanto está expuesto a la politización del proceso de toma de decisiones. Se puede entender la politización entonces, y para fines de este estudio, como la tendencia a tomar decisiones preferidas, más que acertadas.

Los estudios demuestran que los estilos de liderazgo ejercen influencia en la congruencia valórica y esta en la politización de la toma de decisiones. Los estilos de liderazgo influyen a través de la confianza. Luego, la confianza produce un mayor compromiso del equipo respecto de los valores<sup>32</sup>. Esta congruencia valórica se relaciona con una misión y metas compartidas<sup>33</sup>. Los estudios además son concluyentes en afirmar que la politización es negativa para las decisiones<sup>34</sup>. Así también, que el liderazgo, la moral, la cohesión y el compromiso de largo plazo son críticos para el rendimiento de una fuerza militar en situaciones extremas<sup>35</sup>. Altos niveles de espíritu de cuerpo y de moral se correlacionan positivamente con la confianza que genera el líder y producen, con frecuencia, mejores resultados en este tipo de situaciones<sup>36</sup>.

---

30 JEHN KA. A Multimethod Examination of the Benefits and Detriments of Intragroup Conflict. *Admin. Sci. Quar.* 40: 256-282, 1995.

31 PAPADAKIS VM, LIOUKAS S, CHAMBERS D. Strategic decision-making processes: the role of management and context. *Strat. Manag. J.* 19: 115-147, 1998.

32 PILLAI, R., SCHRIESHEIM, C.A., & WILLIAMS, E.S. Fairness Perceptions and Trust for Transformational and Transactional Leadership: A Two-Sample Study. *Journal of Management*, 25 (6), 897-933, 1999.

33 JEHN KA. A Multimethod Examination of the Benefits and Detriments of Intragroup Conflict. *Admin. Sci. Quar.* 40: 256-282, 1995.

34 GANDZ J, MURRAY V. The experience of workplace politics. *Acad. Manag. J.* 23: 237- 251, 1980; y EISENHARDT KM, BOURGEOIS JL. Politics of strategic decision making in high velocity environments: Towards a midrange theory. *Acad. Manag. J.* 32: 543-576, 1988.

35 BASS, B. AVOLIO B. JUNG, D. BERSON Y., *op. cit.*; BASS, *op. cit.* 1998; y GAL, R. Commitment and obedience in the military: An Israeli case study. *Armed Forces & Society*, 11, 553-564, 1985.

36 SHAMIR, B. ZAKAY, E. BREININ, E. & POPPER, M. *op. cit.*

Los estilos de liderazgo transformacional y transaccional producen congruencia valórica, el primero mediante una visión y el segundo mediante un sistema de intercambios<sup>37</sup>. Estudios realizados en Chile demuestran que el liderazgo transformacional tiene una correlación positiva y significativa con la congruencia valórica; y el liderazgo transaccional, si bien tiene una correlación positiva, esta no alcanza a ser significativa. En cuanto a la relación entre la congruencia valórica y la politización, se demuestra una correlación negativa y significativa<sup>38</sup>.

### *Relación entre liderazgo, flexibilidad y racionalidad*

Se entiende flexibilidad como la medida en que los tomadores de decisiones exploran nuevas ideas y suposiciones acerca de su organización y su contexto para tomar decisiones<sup>39</sup>. Por otro lado, racionalidad se define como el nivel demostrado en la búsqueda de información, profundidad del análisis de antecedentes, rigurosidad del análisis de opciones, alcances e implicancias y amplitud de alternativas durante el proceso de toma de decisiones, así como menor presencia de la intuición<sup>40</sup>.

Los estilos de liderazgo influyen sobre la flexibilidad del proceso de toma de decisiones<sup>41</sup>. La flexibilidad, por su parte, ha demostrado contribuir con una mayor racionalidad<sup>42</sup>. Así también, existe abundante evidencia de que la racionalidad favorece la toma de decisiones<sup>43</sup>.

Los estilos de liderazgo transformacional y transaccional mejoran la flexibilidad de la toma de decisiones<sup>44</sup>. El liderazgo transformacional mejora la racionalidad a través del carisma y de la estimulación intelectual, que cuestiona lo establecido en organizaciones públicas, mejorando su rendimiento, especialmen-

37 BYCIO, P., HACKETT, R. D., & ALLEN, J. S. Further assessments of Bass's (1985) conceptualization of transactional and transformational leadership. *Journal of Applied Psychology*, 80, 468-478, 1995; HUNT, J.G. & SCHULER, R. S. *Leader Reward and Sanctions: Behavior Relations Criteria in a Large Public Utility*. Southern Illinois Press, Carbondale, 1976; y PODSAKOFF, P. M., TODOR, W. D., GROVER, R. A., & HUBER, V. L. Situational moderators of leader reward and punishment behavior: Fact or fiction? *Organizational Behavior and Human Performance*, 34, 21-63, 1984.

38 RODRÍGUEZ- PONCE, *op. cit.*

39 SHARFMAN MP; DEAN JW (1997) Flexibility in strategic decision making: Informational and ideological perspectives. *J. Manag. Studies* 34: 191-217, 1997.

40 DEAN JW, SHARFMAN MP. "Procedural rationality in strategic decision making process". *J. Manag. Studies* 30: 587-610, 1993.

41 SHARFMAN MP; DEAN JW. Flexibility in strategic decision making: Informational and ideological perspectives. *J. Manag. Studies* 34: 191-217, 1997.

42 RODRÍGUEZ- PONCE, *op. cit.*

43 HART, S., BANBURY, C., 1994. How strategy making processes can make a difference. *Strategic Management Journal* 15, 251-269, 1994; y GOLL I, RASHED AM. Rational decision making and firm performance: The moderating role of environment. *Strat. Manag. J.* 18: 583-191, 1997.

44 SHARFMAN & DEAN, *op. cit.*

te en el ámbito militar y educacional<sup>45</sup>. El liderazgo transaccional mejora la racionalidad a través de una recompensa constructiva, una búsqueda de la eficiencia y mediante el fomento de la competitividad por el posicionamiento interno de la organización, sin cuestionar el *statu quo*<sup>46</sup>.

Estudios realizados en Chile demuestran que el liderazgo transformacional tiene una correlación positiva y significativa con la flexibilidad; y el liderazgo transaccional, si bien tiene una correlación positiva, esta no alcanza a ser significativa. En cuanto a la relación entre la flexibilidad y la racionalidad, se demuestra una correlación positiva y significativa<sup>47</sup>.

Bajo esta perspectiva, y con el propósito de determinar cómo el liderazgo en un equipo directivo de emergencia se relaciona con la eficacia, mediante el proceso de toma de decisiones, específicamente desde los estilos de liderazgo transformacional y transaccional, surgen cinco hipótesis, como sigue:

*Hipótesis 1.* Si varían los estilos de liderazgo, entonces varía la congruencia valórica y la flexibilidad del proceso de toma de decisiones.

*Hipótesis 2.* Si varía la congruencia valórica, entonces varía la politización del proceso de toma de decisiones.

*Hipótesis 3.* Si varía la flexibilidad del proceso de toma de decisiones, entonces varía su grado de racionalidad.

*Hipótesis 4.* Si varían la racionalidad y la politización del proceso de toma de decisiones, entonces varía la calidad del diseño.

*Hipótesis 5.* Si mejora la calidad del diseño, entonces aumenta la eficacia.

### 3. Metodología

#### *Muestra*

Los equipos directivos de emergencia cuyo trabajo es analizado en el presente estudio son los tres EME desplegados por las Fuerzas Armadas a partir de decretado el estado de excepción constitucional. El EME de la zona de catástrofe del Bio-bío (Concepción) es el más numeroso y de característica conjunta (Ejército, Fuerza Aérea y Armada), conformado por 45 oficiales. El EME del Ejército

---

45 PODSAKOFF, P. M., MACKENZIE, S. B., MOORMAN, R., & FETTER, R. The impact of transformational leader behaviors on employee trust, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *The Leadership Quarterly*, 1, 107-14, 1990; y LOWE, K. B., KROECK, K. G., & SIVASUBRAMANIAM, N. *op. cit.*

46 BASS B. Does the Transactional-Transformational Leadership Paradigm Transcend Organizational and National Boundaries? *American Psychologist*, Vol. 52, No. 2. 130-139, 1997; y BASS, B. M. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press, 1985.

47 RODRÍGUEZ- PONCE, *op. cit.*

(Santiago) está conformado por 17 oficiales y el EME de la zona de catástrofe del Maule (Talca) por 14. El total de oficiales que integran los EME son 76.

La muestra de cada uno de los EME corresponde a todos aquellos oficiales que participan en la toma de decisiones en forma permanente. Si bien en algunos EME hubo participación de civiles de gobierno y organismos no gubernamentales, esta fue concurrente y en aspectos fundamentalmente técnicos, por tanto no es considerada dentro de la muestra. Los oficiales encuestados son quienes, independiente de su condición de servicio activo o retiro, al momento de realizarse el estudio de campo, es posible contactar y que, con su consentimiento informado y bajo compromiso de reserva de su identidad, dan respuesta efectiva. Se aplica la encuesta a los 76 oficiales que participan en los EME y se obtiene un total de 42 encuestas correctamente respondidas, lo que equivale a una tasa de respuesta de 55% del universo, y representa significativamente a la fuerza, experiencia profesional y diversidad de instituciones de la defensa nacional.

#### *Unidad de análisis*

La unidad de análisis de este estudio está constituida por el conjunto de decisiones diseñadas al interior de los EME desplegados por las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe en las regiones del Biobío y del Maule; y por el Ejército en el Estado Mayor General en la región Metropolitana. Estas decisiones por lo general vulneran el prestigio de las Fuerzas Armadas, pudiendo reducir la confianza de la ciudadanía en las instituciones; involucran una cantidad importante de personal, recursos económicos y/o materiales; tienen efectos relevantes al interior o exterior de la fuerza militar; y generan un alto impacto.

#### *VARIABLES Y MEDIDAS*

La encuesta aplicada usa una escala tipo Likert (1-7). La fiabilidad de las variables y medidas de la encuesta se comprueba mediante el cálculo del *Alpha de Cronbach*. Las variables, medidas e índices de fiabilidad se pueden revisar en la tabla N°1.

**Tabla N° 1**  
Variables, medidas e índice de fiabilidad

Variables y medidas	Ítems	Base conceptual	Índice de fiabilidad
Liderazgo Transformacional (LTF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El líder comparte la misión y la visión con sus seguidores.</li> <li>- Los seguidores comparten y siguen con entusiasmo los objetivos institucionales del líder.</li> <li>- Los seguidores comparten y siguen con entusiasmo la visión de largo plazo del líder, respecto del desarrollo institucional.</li> <li>- Los seguidores aceptan con entusiasmo los desafíos profesionales que les plantea el líder.</li> <li>- Los seguidores comparten y aceptan con entusiasmo el papel que les corresponde jugar en la organización.</li> </ul>	Adaptado de Bass <sup>48</sup> .	0,77
Liderazgo Transaccional (LTR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los seguidores comprenden y están de acuerdo con el sistema de recompensas en la organización.</li> <li>- Los seguidores comprenden y comparten el sistema de poder en la organización.</li> <li>- El líder promueve procesos de negociación individuales y colectivos con su equipo de trabajo.</li> <li>- Los términos de intercambio son determinantes para las relaciones y el desarrollo del trabajo de largo y corto plazo.</li> </ul>		0,66
Flexibilidad (F)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el proceso de adopción de la decisión se confió en nuevas fuentes de información frecuentemente.</li> <li>- En el proceso de adopción de la decisión las ideas originales fueron recibidas en forma positiva.</li> <li>- Los miembros del equipo que participaron en la decisión tuvieron una participación amplia y creativa y sus aportes fueron más allá de las materias definidas por su cargo.</li> <li>- En el proceso de adopción de la decisión se dio lugar a reconsiderar algunas posiciones iniciales.</li> </ul>	Adaptado de Dean y Sharfman (1996) <sup>49</sup> .	0,84

48 BASS BJ, AVOLIO BM. Individual consideration viewed at multiple levels of analysis: A multi-level framework for examining the diffusion of transformational leadership. *Leadership Quart.* 6: 199-218, 1995.

49 DEAN JW, SHARFMAN MP. Does Decision Process Matter? A Study of Strategic Decision- Making Effectiveness. *Acad. Manag. J.* 39: 368-396, 1996.

Racionalidad (R)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La decisión adoptada se ha basado en una búsqueda exhaustiva y profunda de la información.</li> <li>- La decisión adoptada ha requerido un análisis en profundidad de sus antecedentes, alcances e implicancias.</li> <li>- Se ha realizado un análisis exhaustivo de las diferentes opciones o alternativas involucradas en la decisión.</li> <li>- El proceso de búsqueda de información, análisis de los antecedentes, alcances e implicancias, así como la generación y selección de alternativas ha sido rigurosa y analítica, más que intuitiva.</li> </ul>	Adaptado de Dean y Sharfman (1993) <sup>50</sup> .	0,91
Congruencia valórica (CV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los valores de todos los miembros del equipo que participó en la decisión son similares.</li> <li>- Al considerar el equipo que tomó la decisión se puede sostener que existe una concepción valórica dominante en sus integrantes.</li> <li>- Los miembros del equipo que participó en la decisión tienen metas comunes y una visión compartida.</li> <li>- Los miembros del equipo que adoptó la decisión tienen prioridades compartidas y coherentes entre sí.</li> </ul>	Adaptado de Jehn (1995) <sup>51</sup> .	0,80
Politización (P)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La presencia de grupos de interés en conflicto fue evidente durante el proceso de adopción de la decisión.</li> <li>- La adopción de la decisión implicó negociaciones entre los grupos de interés.</li> <li>- Los grupos de interés desplegaron tácticas o acciones para favorecer su posición.</li> <li>- Los grupos de interés propiciaron interrupciones del proceso para revisar sus posiciones.</li> </ul>	Adaptado de Papadakis <i>et al.</i> (1998) <sup>52</sup> .	0,83

50 DEAN JW, SHARFMAN MP. Procedural rationality in strategic decision making process. *J. Manag. Studies* 30: 587-610, 1993.

51 JEHN KA., *op. cit.*

52 PAPADAKIS VM, LIOUKAS S, CHAMBERS D. Strategic decision-making processes: the role of management and context. *Strat. Manag. J.* 19: 115-147, 1998.

<p>Calidad de Diseño (CD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La decisión adoptada fue de la máxima calidad.</li> <li>- La decisión adoptada permite cumplir cabalmente con los objetivos que se perseguían con la misma.</li> <li>- La decisión adoptada presenta una solución eficaz y eficiente a la problemática que se deseaba resolver.</li> <li>- La decisión adoptada crea valor para la institución y favorece su desarrollo.</li> </ul>	<p>Adaptado de Hollenbeck et al. (1998), Amason (1996) y Dean &amp; Sharfman (1996)<sup>53</sup>.</p>	<p>0,92</p>
<p>Eficacia (E)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ciudadanía se encuentra plenamente satisfecha con el desempeño de las fuerzas armadas.</li> <li>- Los miembros de las fuerzas armadas se encuentran plenamente satisfechos en la institución a la que pertenecen.</li> <li>- Se recupera el orden público deseado.</li> <li>- Se cumplen las metas de reparación de daños.</li> <li>- Se evitaron daños en lugares de especial interés público.</li> <li>- La difusión de la información favorece la tranquilidad de la población.</li> </ul>	<p>Adaptado de Pedraja-Rejas &amp; Rodríguez- Ponce (2004), Zambrano (2004), Cadena (2008) y Ministerio del Interior de Chile (1985)<sup>54</sup>.</p>	<p>0,81</p>

Fuente: Cuestionario y procesamiento de datos SPSS®, adaptado por el autor.

#### 4. Análisis de resultados

Se aplican modelos de regresión múltiple para evaluar el cumplimiento de cada una de las hipótesis de trabajo. Los resultados obtenidos son:

##### *Hipótesis 1*

El análisis de correlación de Pearson, presentado en la tabla N° 2, deja en evidencia que el estilo de liderazgo transformacional (LTF) en los EME se relaciona de manera positiva y significativa con la flexibilidad (F) y la congruencia valórica (CV) de la toma de decisiones. Es decir, mientras mayor relevancia adquiere

53 HOLLEBENCK JR, ILGEN DR, LE PINE JA, COLQUIT JA, HELUND J. Extending the Multilevel Theory of Team Decision Making: Effects of Feedback and Experience in Hierarchical Teams. *Acad. Manag. J.* 41: 269-282, 1998; AMASON A. Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams. *Acad. Manag. J.* 39: 123-148, 1996; DEAN JW, SHARFMAN MP. *op. cit.*, 1996.

54 PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E. Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas. *Loc. cit.*

la visión, la misión y la inspiración, mayores ideas originales y mayor similitud de valores existe en la toma de decisiones. Por otro lado, el estilo de liderazgo transaccional se relaciona de manera positiva y significativa con la flexibilidad (F), pero en forma positiva y no significativa con la congruencia valórica (CV). Es decir, mientras mayor relevancia adquiere la meta y la motivación, mayores ideas originales existen en la toma de decisiones, sin embargo, no necesariamente existe una mayor similitud de valores.

**Tabla N° 2**  
Correlación de Pearson entre LTF, LTR, F y CV

Variable	LTF	LTR	F	CV
LTF	1,000	0,528	0,686**	0,542**
LTR	0,528	1,000	0,475**	0,391
F	0,686	0,475	1,000	0,428
CV	0,542	0,391	0,428	1,000

Correlación significativa al 1% marcada con \*\*.

Los análisis de regresión múltiple que consideran como variables independientes a los estilos de liderazgo transformacional (LTF) y transaccional (LTR) y como variables dependientes, respectivamente, a la congruencia valórica (CV) y la flexibilidad (F), arrojan los resultados presentados en la tabla N° 3.

**Tabla N° 3**  
Regresión múltiple entre LTF y LTR con F y CV

Variables	$F = A + B1 \times LTF + B2 \times LTR + Ei$	$CV = A + B1 \times LTF + B2 \times LTR + Ei$
Constante	-1,139	6,217
Test t constante	-0,282	1,475
Beta LTF	0,691	0,478
Test t LTF	4,484**	2,969
Beta LTR	0,164	0,138
Test t LTR	1,160	0,931
R2	0,489	0,309

Significativa al 1% marcada con \*\*.

Estos resultados muestran que el liderazgo transformacional (LTF) es significativo para explicar la flexibilidad (F) en una CDD ( $t= 4,484$ ) y la congruencia valórica (CV) del EME ( $t= 2,969$ ). Sin embargo, el estilo de liderazgo transaccional (LTR) no es estadísticamente significativo como variable explicativa de los modelos. Las variables omitidas por los modelos no son relevantes ( $t= -0,282$  para F y  $t= 1.475$  para CV). La capacidad explicativa de este modelo bordea el 48,9% para la flexibilidad (F) y el 30,9% para la congruencia valórica (CV).

*Hipótesis 2*

El análisis de correlación de Pearson, presentado en la tabla N° 4, muestra que la congruencia valórica (CV) en los EME se relaciona de manera negativa y no significativa con la politización (P) del proceso de toma de decisiones. Es decir, una mayor similitud de valores no necesariamente inhibe la existencia de decisiones preferidas.

**Tabla N° 4**  
Correlación de Pearson entre CV y P

Variable	CV	P
CV	1,000	- 0,033
P	- 0,033	1,000

Correlación significativa al 1% marcada con \*\*.

El análisis de regresión que considera como variable independiente a la congruencia valórica (CV) del EME y a la politización (P) del proceso de toma de decisiones como variable dependiente, arroja los resultados presentados en la tabla N° 5.

**Tabla N° 5**  
Regresión entre CV y P

Variables	$P= A + B1 \times CV + Ei$
Constante	20,481
Test t constante	3,948
Beta CV	-0,046
Test t CV	-0,214
R2	0,001

Significativa al 1% marcada con \*\*.

Estos resultados muestran que la congruencia valórica ( $t = -0,214$ ) es una variable no significativa que incide negativamente en el nivel de politización del proceso de toma de decisiones. El modelo no tiene capacidad explicativa.

### Hipótesis 3

El análisis de la correlación de Pearson, presentado en la tabla N°6, muestra una correlación positiva y significativa entre el grado de flexibilidad (F) y la racionalidad (R) del proceso de toma de decisiones. Es decir, mientras mayores ideas originales surgen, el análisis de las alternativas se hace más riguroso en el proceso de toma de decisiones.

**Tabla N° 6**  
Correlación de Pearson entre F y R

Variable	F	R
F	1,000	0,621**
R	0,621	1,000

Correlación significativa al 1% marcada con \*\*.

El análisis de regresión que considera como variable dependiente la racionalidad (R) y como variable independiente la flexibilidad (F), arroja los resultados presentados en la tabla N° 7.

**Tabla N° 7**  
Regresión entre F y R

Variabes	$R = A + B1 \times F + Ei$
Constante	2,690
Test t constante	0,718
Beta R	0,792
Test t R	5,013**
R2	0,385

Significativa al 1% marcada con \*\*.

Estos resultados reflejan que la flexibilidad (F) en los EME es una determinante relevante de la racionalidad (R) en una CDD ( $t = 5,013$ ). La capacidad explicativa de este modelo bordea el 38,5%.

*Hipótesis 4*

El análisis de la correlación de Pearson, presentado en la tabla N° 8, deja en evidencia que la calidad de diseño (CD) del proceso de toma de decisiones, se correlaciona en forma positiva y significativa con la racionalidad (R) de los EME; y en forma negativa y no significativa con la politización (P). Es decir, mientras el análisis de las alternativas es más riguroso, mayor es el cumplimiento de los objetivos. Estos últimos, sin embargo, no necesariamente se ven vulnerados cuando se ha privilegiado una alternativa de solución preferida.

**Tabla N° 8**  
Correlación de Pearson entre CD con R y P

Variable	CD	R	P
CD	1,000	0,566**	- 0,056
R	0,566	1,000	0,071
P	- 0,056	0,071	1,000

Correlación significativa al 1% marcada con \*\*.

Los análisis de regresión múltiple que consideran como variables independientes la racionalidad (R) y la politización (P) del EME y como variable dependiente la calidad de diseño (CD) del proceso de toma de decisiones, arrojan los resultados presentados en la tabla N° 9.

**Tabla N° 9**  
Regresión múltiple entre R y P con CD

Variabes	CD= A + B1 x R + B2 x P + Ei
Constante	20.572
Test t constante	5.997**
Beta R	0.522
Test t R	4.362**
Beta P	-0.091
Test t P	-0.739
R2	0.330

Significativa al 1% marcada con \*\*.

Estos resultados muestran que la racionalidad (R) es significativa para explicar la calidad de diseño (CD) en una CDD ( $t= 4.362$ ). Sin embargo, la politización (P) del EME no es estadísticamente significativa como variable explicativa de los modelos ( $-0.739$ ). La capacidad explicativa de este modelo bordea el 33%, aunque de todas formas existen variables omitidas que son significativas estadísticamente ( $t= 5,997$ ).

### Hipótesis 5

El análisis de la correlación de Pearson, presentado en la tabla N° 10, deja en evidencia que la calidad de diseño (CD) en una CDD, se relaciona en forma positiva y significativa con la eficacia (E) de las operaciones de desastre. Es decir, mientras mayor es la calidad de las decisiones, mayor es la satisfacción ciudadana, la autoevaluación del desempeño en un EME y el cumplimiento de las funciones constitucionales.

**Tabla N° 10**  
Correlación de Pearson entre CD y E

Variable	E	CD
E	1,000	0,736**
CD	0,736	1,000

Correlación significativa al 1% marcada con \*\*.

El análisis de regresión que considera como variable dependiente la eficacia (E) de las operaciones de desastre y como variable independiente la calidad de diseño (CD) de la CDD, arrojan los resultados presentados en la tabla N° 11.

**Tabla N° 11**  
Regresión entre CD y E

Variabes	$E = A + B1 \times CD + Ei$
Constante	11.375
Test t constante	3.341
Beta CD	0.775
Test t CD	6.891**
R2	0.542

Significativa al 1% marcada con \*\*.

Estos resultados reflejan que la calidad de diseño (CD) de la CDD es una determinante relevante de la eficacia (E) de las operaciones de desastre ( $t=6,891$ ). La capacidad explicativa de este modelo bordea el 54,2%.

### *Limitaciones, alcances e implicaciones*

Este análisis permite continuar con la verificación empírica de un modelo integrador entre liderazgo, toma de decisiones y eficacia en situaciones de crisis decisional de desastre. Estos resultados, en lo práctico, pueden mejorar la toma de decisiones política y estratégica en la gestión pública de desastres, particularmente en equipos directivos de emergencia de características civiles, militares y mixtas. Sin embargo, los resultados se obtienen de un único caso y desde la valoración esencialmente subjetiva de quienes vivieron la crisis decisional del Terremoto 8.8. A pesar de lo anterior, se estima que estas limitaciones son inherentes a este tipo de investigaciones realizadas en el ámbito de la economía y dirección de organizaciones.

A futuro pueden desarrollarse estudios complementarios que permitan verificar empíricamente el modelo de liderazgo estratégico integrado (MLEI) en otros ejemplos de desastre como conflictos armados u otras catástrofes naturales. Así también, en otro tipo de equipos directivos de emergencia como las policías, bomberos y otras organizaciones de la sociedad civil. Otros ejemplos de estudio pueden verificar empíricamente el modelo en una fase de implementación de la solución y no solo de diseño, como el presente trabajo. Incluso, estudiar el conjunto de decisiones en un período de menor duración, que en este caso alcanza treinta días, por la duración del estado de excepción constitucional.

Finalmente, el presente estudio permite avanzar en la construcción de un modelo de liderazgo de crisis decisional cuyo propósito sea explicar cómo el liderazgo en un equipo directivo de emergencia, desde el proceso de toma de decisiones, favorece la eficacia de las operaciones en una CDD.

## **5. Conclusiones**

Luego del estudio realizado a la toma de decisiones en los EME desplegados por las Fuerzas Armadas a partir del Terremoto 8.8, se logra determinar cómo el liderazgo en un equipo directivo de emergencia se relaciona con la eficacia, específicamente desde los estilos de liderazgo transformacional y transaccional.

De las cinco hipótesis planteadas, tres se prueban, una se prueba parcialmente y una se rechaza. Efectivamente si varían los estilos de liderazgo, entonces varía la congruencia valórica y la flexibilidad del proceso de toma de decisiones (H1). Así también, si en este varía la flexibilidad, entonces varía el grado de racionalidad (H3). Si mejora la calidad de diseño de la solución, entonces

aumenta la eficacia (H5). Se prueba, además, que varía la calidad de diseño de la solución si varía la racionalidad, pero no, si varía la politización (H4). Finalmente, si varía la congruencia valórica, no necesariamente varía la politización (H2).

El estilo de liderazgo es una variable significativa a considerar para lograr la eficacia en los equipos directivos de emergencia cuando se enfrentan a situaciones de CDD. El estilo de liderazgo ejerce influencia en la eficacia a través del proceso de toma de decisiones. Este proceso tiene implicaciones estadísticamente significativas sobre la calidad de diseño de la solución; y esta, sobre el éxito de las operaciones. Es decir, se demuestra que cuando mejor es el liderazgo en los equipos directivos de emergencia, mejores son las decisiones que se toman y mayor es la eficacia de las operaciones de desastre.

La racionalidad del proceso de toma de decisiones, cuando es determinada por la flexibilidad, es clave para lograr una alta calidad en el diseño de la solución. Entonces, cuando en una CDD el equipo directivo de emergencia confía en nuevas fuentes de información, recibe en forma positiva ideas originales, reconsidera posiciones iniciales y la participación de sus integrantes va más allá de las materias definidas por el cargo, aumenta la racionalidad de la decisión. Esta mayor racionalidad se manifiesta mediante una búsqueda exhaustiva y profunda de la información requerida y un análisis profundo de antecedentes, alcances e implicancias; así como de opciones o alternativas de solución. Es decir, mediante una menor presencia de la intuición.

Por otro lado, a diferencia de lo que señala la teoría y los estudios en Chile, realizados en otro contexto, que anteceden a esta investigación, si existe politización en un equipo directivo de emergencia, no necesariamente existe una menor calidad en el diseño de la solución. Además, si en una CDD el equipo directivo de emergencia recibe presiones de grupos de interés que interrumpen la generación de opciones a favor de posiciones preferidas y obligan a tener que negociar una decisión correcta; la congruencia valórica de este equipo no necesariamente evitaría que existiese politización. Es posible que en una CDD la relación entre la congruencia valórica, la politización y la calidad de diseño sea diferente por las particularidades del contexto. Por tanto, compartir la misión, las metas y las prioridades en una CDD, no necesariamente evita la prevalencia de alternativas preferidas por sobre las acertadas, ni disminuye la calidad de las decisiones.

En cuanto a qué estilo de liderazgo favorece más la calidad del diseño de la solución en una CDD, es posible afirmar que el liderazgo transformacional es el estilo que tiene mayor impacto sobre la flexibilidad y la congruencia valórica. Sin embargo, a diferencia de los estudios previos realizados en Chile en otro contexto, el estilo de liderazgo transaccional tiene un impacto positivo y significativo sobre la flexibilidad de la toma de decisiones. En este sentido, resulta recomendable que en un equipo directivo de emergencia se cuente con líderes transformacionales y transaccionales, ya que ambos aseguran la calidad en el di-

seño de las soluciones. Aunque es recomendable una mayor presencia de líderes transformacionales por los efectos positivos del carisma en situaciones de mayor riesgo e incertidumbre.

Es recomendable que en situaciones de CDD, un equipo directivo de emergencia se esfuerce principalmente en compartir la misión y visión de largo plazo con la totalidad de sus integrantes, hasta lograr que cada persona la siga con entusiasmo, acepte el rol que le corresponde y los desafíos profesionales que se le plantean. Sin embargo, basado en la complementariedad de los estilos de liderazgo o efecto de aumento, es recomendable también que previamente el equipo directivo de emergencia defina en forma clara las metas y estándares de desempeño, el sistema de recompensas y los términos de intercambio para las relaciones de corto y largo plazo.

Finalmente, se responde la pregunta de investigación en cuanto a cómo influye el liderazgo en la eficacia de las operaciones en una crisis decisional de desastre (CDD). En tal sentido, para liderar una CDD, se requiere que en los equipos directivos de emergencia exista, con efecto de aumento, una adecuada combinación de estilos con una fuerte presencia de liderazgo transformacional y una sólida preexistencia de liderazgo transaccional. De esta forma, el proceso de toma de decisiones produce decisiones de mayor calidad, luego una mayor eficacia en las operaciones. Lo anterior, podría ser más relevante en la medida que la CDD sea de mayor duración.

## **Bibliografía**

- AMASON A. Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams. *Acad. Manag. J.* 39: 123-148, 1996.
- ANTONAKIS, AVOLIO & SIVASUBRAMANIAM. Context and leadership: an examination of the nine-factor full-range leadership theory using the Multifactor Leadership Questionnaire, *The Leadership Quarterly* 14: 261–295, 2003.
- BASS B. Does the Transactional-Transformational Leadership Paradigm Transcend Organizational and National Boundaries? *American Psychologist*, Vol. 52, No. 2. 130-139, 1997; y BASS, B. M. *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press, 1985.
- BASS B. From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics* 18: 19-31, 1990.
- BASS, B.M., & AVOLIO, B.J. Transformational leadership and organizational culture. *Public Administration Quarterly*, 17(1), 112-121, 1993.
- BASS B.M., AVOLIO B.J. Individual consideration viewed at multiple levels of analysis: A multi-level framework for examining the diffusion of transformational leadership. *Leadership Quart.* 6: 199-218, 1995.
- BASS, B.M. *Transformational leadership: Industrial, military, and educational impact*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.
- BASS B.M. Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership. *Eur. J. Work Organiz. Psychol.* 8: 9-32, 1999.
- BASS, B. AVOLIO B. JUNG, D. BERSON Y. Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 88, No. 2, 207–218, 2003.
- BOURANTAS D, PAPADAKIS V. Greek management. *Int. Studies Manag. Organizat.* 26: 13- 33, 1996.
- BYCIO, P., HACKETT, R. D., & ALLEN, J. S. Further assessments of Bass's (1985) conceptualization of transactional and transformational leadership. *Journal of Applied Psychology*, 80, 468–478, 1995.
- CADENA MONTENEGRO, J. Política, estrategia y economía: herramientas para medir la eficiencia y eficacia de un ejército. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3 (1): 105-148, 2008.

- DEAN JW, SHARFMAN MP. Procedural rationality in strategic decision making process. *J. Manag. Studies* 30: 587-610, 1993.
- DEAN JW, SHARFMAN MP. Does Decision Process Matter? A Study of Strategic Decision- Making Effectiveness. *Acad. Manag. J.* 39: 368-396, 1996.
- DURHAM, SUSAN E. Chaos Theory for the Practical Military Mind. The Research Department Air Command and Staff College, 1997.
- EISENHARDT KM, BOURGEOIS JL. Politics of strategic decision making in high velocity environments: Towards a midrange theory. *Acad. Manag. J.* 32: 543-576, 1988.
- EVKALL G, RYHAMMAR L. Leadership style, social climate and organizational outcomes: A study of a Swedish University College. *Creativity Innovat. Manag.* 7: 126-130, 1997.
- FINK, S. Crisis Management: Planning for the Inevitable, American Management Association, New York, NY, 1986.
- GAL, R. Commitment and obedience in the military: An Israeli case study. *Armed Forces & Society*, 11, 553–564, 1985.
- GANDZ J, MURRAY V. The experience of workplace politics. *Acad. Manag. J.* 23: 237- 251, 1980.
- GEYER, A. L. J. AND STEYRER, J. M. ‘Transformational Leadership and Objective Performance in Banks’, *Applied Psychology: An International Review*, Vol. 47, No. 3, 397- 420, 1998.
- GOLL I, RASHED AM. Rational decision making and firm performance: The moderating role of environment. *Strat. Manag. J.* 18: 583-191, 1997.
- HAMBRICK D, MASON P. Upper echelons theory: The organizations as a reflection of its top managers. *Acad. Manag. Rev.* 9: 193- 204, 1984.
- HART, S., BANBURY, C., 1994. How strategy making processes can make a difference. *Strategic Management Journal* 15, 251-269, 1994.
- HOLLEBENCK JR, ILGEN DR, LE PINE JA, COLQUIT JA, HELUND J. Extending the Multilevel Theory of Team Decision Making: Effects of Feedback and Experience in Hierarchical Teams. *Acad. Manag. J.* 41: 269-282, 1998.
- HOUSE, R.J. SPANGLE, D. & WOYCKE, J. Personality and charisma in the US Presidency; An Psychological Theory of leadership effectiveness. *Administrative Science Quarterly.* 36: 364- 396, 1991.
- HUNT, J.G. & SCHULER, R. S. Leader Reward and Sanctions: Behavior Relations Criteria in a Large Public Utility. Southern Illinois Press, Carbondale, 1976.

- JEHN KA. A Multimethod Examination of the Benefits and Detriments of Intragroup Conflict. *Admin. Sci. Quar.* 40: 256-282, 1995.
- KAHAI S, SOSIK J. Effects of leadership style and follower's cultural orientation on performance in group and individual task condition. *Personnel Psychol.* 50: 121-147, 1997.
- LOWE, K. B., KROECK, K. G., & SIVASUBRAMANIAM, N.. Effectiveness correlates of transformational and transactional leadership: A meta-analytic review of the MLQ literature. *The Leadership Quarterly*, 7(3), 385-415, 1996.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE. Ley 18.415 del 12 de junio, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, 14 de junio de 1985.
- OGBONNAE, HARRIS L. Leadership style, organizational culture and performance: Empirical evidence from U.K. companies. *Int. J. Human Resourc.* 11: 766-788, 2000.
- PAPADAKIS VM, LIOUKAS S, CHAMBERS D. Strategic decision-making processes: the role of management and context. *Strat. Manag. J.* 19: 115-147, 1998.
- PARK D. Gender role, decision style and leadership style. *Women in Management Review* 11: 13-17. Park, 1996.
- PILLAI, R. Crisis and the emergence of charismatic leadership in group: An experimental investigation. *Journal of Applied Social Psychology*, 26 543-562, 1996.
- PILLAI, R., SCHRIESHEIM, C.A., & WILLIAMS, E.S. Fairness Perceptions and Trust for Transformational and Transactional Leadership: A Two-Sample Study. *Journal of Management*, 25 (6), 897-933, 1999.
- PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Leadership and effectiveness: A study in small firms of Chile, *Interciencia* 31: 500-504, 2006a.
- PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Sociedad del conocimiento y dirección estratégica: Una propuesta integradora, *Interciencia* 31: 570-576, 2006b.
- PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Transformational and transactional leadership: A study of their influence in small companies. *Ingeniare. Rev. chil. ing.* 14: 159-166, 2006d.
- PEDRAJA-REJAS L, RODRÍGUEZ-PONCE E, RODRÍGUEZ- PONCE J. Liderazgo y decisiones estratégicas: Una perspectiva integradora. *Interciencia* 31: 577-582, 2006c.

- PODSAKOFF, P. M., TODOR, W. D., GROVER, R. A., & HUBER, V. L. Situational moderators of leader reward and punishment behavior: Fact or fiction? *Organizational Behavior and Human Performance*, 34, 21–63, 1984.
- PODSAKOFF, P. M., MACKENZIE, S. B., MOORMAN, R., & FETTER, R. The impact of transformational leader behaviors on employee trust, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *The Leadership Quarterly*, 1, 107–14, 1990.
- RODRÍGUEZ- PONCE, EMILIO. Estilos de Liderazgo, toma de decisiones estratégicas y eficacia: un estudio empírico en pequeñas y medianas empresas, *Interciencia* 32: 522- 528, 2007.
- SHAMIR, B., HOUSE, R. J., & ARTHUR, M. B. The motivational effects of charismatic leadership: A self-concept based theory. *Organization Science*, 4: 577-594, 1993.
- SHAMIR, B., ZAKAY, E., BREININ, E., & POPPER, M. Correlates of charismatic leader behavior in military units: Subordinates' attitudes, unit characteristics, and superiors' appraisals of leader performance. *Academy of Management Journal*, 41, 384–409, 1998.
- SHARFMAN MP; DEAN JW. Flexibility in strategic decision making: Informational and ideological perspectives. *J. Manag. Studies* 34: 191-217, 1997.
- TRICE H. M & BEYER J.M. Charisma and its routinization in two social movement organizations, 1986.
- WALDMAN, RAMÍREZ, HOUSE & PURANAM. Does leadership matter?: ceo leadership attributes and profitability under conditions of perceived environmental uncertainty, *Academy of Management Journal*, 2000.
- ZAMBRANO, KILIAN. Planificación y Control de la Producción Pública – Ed. S-PlanyCG Killian ZD, 2004.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

Libro	Nº 1
Título	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.
Autores	Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas	375
Año de Edición	2002
Libro	Nº 2
Título	La Comunidad de Defensa en Chile.
Autores	Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas	101
Año de Edición	2002
Libro	Nº 3
Título	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.
Autor	Aquiles Gallardo Puelma
Páginas	385
Año de Edición	2003
Libro	Nº 4
Título	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.
Autora	Claudia F. Fuentes Julio
Páginas	93
Año de Edición	2004
Libro	Nº 5
Título	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.
Autor	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas	101
Año de Edición	2004
Libro	Nº 6
Título	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.
Autores	Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas	147
Año de Edición	2004
Libro	Nº 7
Título	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.
Autora	Astrid Espaliat Larson
Páginas	95
Año de Edición	2004
Libro	Nº 8
Título	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.
Autores	Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas	439
Año de Edición	2005
Libro	Nº 9
Título	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.
Autores	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas	104
Año de Edición	2005

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX. Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales. Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica. Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití. Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC. Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación. Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos. Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007

Libro	N° 19
Título	El problema de la guerra y la paz en Kant.
Autor	Carlos Molina Johnson
Páginas	110
Año de Edición	2007
Libro	N° 20
Título	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
Autor	Cristián Faundes Sánchez
Páginas	370
Año de Edición	2008
Libro	N° 21
Título	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
Autor	Jorge Riquelme Rivera
Páginas	180
Año de Edición	2009
Libro	N° 22
Título	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.
Autor	Juan A. Fuentes Vera
Páginas	410
Año de Edición	2009
Libro	N° 23
Título	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)
Autor	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)
Páginas	366
Año de Edición	2010
Libro	N° 24
Título	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.
Autor	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Páginas	232
Año de Edición	2010
Libro	N° 25
Título	Crisis Internacionales.
Autor	Rodolfo Ortega Prado
Páginas	280
Año de Edición	2011
Libro	N° 26
Título	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.
Autores	Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva
Páginas	184
Año de Edición	2012
Libro	N° 27
Título	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.
Autor	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Páginas	349
Año de Edición	2013

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica. Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) 363 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana 345 2013
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett 121 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra 116 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes 88 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional. Ricardo Rodríguez Arriagada 150 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 34 Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos 284 2015



**A NUESTROS LECTORES Y  
COLABORADORES**



---

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

### Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la Revista “Política y Estrategia”, ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente o remitiéndolo al Secretario-Editor de la Revista al Correo Electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)
  - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
  - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera tres secciones: Artículos, Temas de Actualidad y Reseñas y Crónicas

## Artículos

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría *Ensayo*, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro, lo que se entiende habitualmente por *Monografía científica*, según los cánones universalmente reconocidos.

## Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

## Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas, recensiones y documentos. Entendemos por *Crónica* un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La *Reseña* bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.

- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la revista.

### **Citas y referencias bibliográficas**

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia [http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS\\_ISO-\\_2011.pdf](http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf)
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
3. Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

### **Selección de los trabajos**

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
2. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)



# ANEPE

**Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago**

**Teléfono: (56-2) 2598 1000**

**Fax: (56-2) 2598 1043**

**Página web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)**

**Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)**

**[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)**

