



# ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

## ANEPE

# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 126 JULIO - DICIEMBRE 2015

### ARTÍCULOS

- ESTUDIOS DE LIDERAZGO DE HOMBRES Y MUJERES  
OMAR GUTIÉRREZ VALDEBENITO
- REINSERCIÓN, REPOSICIONAMIENTO Y RE-SIGNIFICACIÓN GLOBAL CHINA: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA HEGEMONÍA, 1990-2014  
RODRIGO ÁLVAREZ VALDÉS
- ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DEL TRATADO DE LISBOA Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD  
PABLO RIVAS PARDO  
DANIELA SEPÚLVEDA SOTO

### TEMAS DE ACTUALIDAD

- PERCEPCIONES SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTINENTE AMERICANO  
ÓSCAR IZURIETA FERRER
- ¿HAY CRÍMENES CONTRA LA HUMANIDAD EN MÉXICO? EL ESTATUTO DE ROMA Y SU APLICACIÓN A LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO (2006-2012)  
ESTEBAN ARRATIA SANDOVAL



# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL  
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ **Artículos** ☆

☆ **Temas de Actualidad** ☆

☆ **Recensiones** ☆

**Nº 126**

**JULIO – DICIEMBRE**

**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, interdisciplinaria 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 FF.AA. 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 Centennial 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.

##### 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.

##### 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 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.

##### 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 Giuliani	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 Irigoien Barrenne	Doctora (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 à 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 Piuuzzi 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 Massachussets 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 postdoctorado 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>	
☆ Estudios de liderazgo de hombres y mujeres CAPITÁN DE NAVÍO OMAR GUTIÉRREZ VALDEBENITO	13
☆ Reinserción, reposicionamiento y resignificación global china: entre la cooperación y la hegemonía, 1990-2014 DOCTOR (C) RODRIGO ÁLVAREZ VALDÉS	37
☆ Estrategias de seguridad de Estados miembros de la Unión Europea a partir del tratado de Lisboa y la estrategia europea de seguridad SEÑOR PABLO RIVAS PARDO SEÑORA DANIELA SEPÚLVEDA SOTO	63
☆ <b>Temas de Actualidad</b>	
☆ Percepciones sobre las Fuerzas Armadas en el continente americano GENERAL DE EJÉRCITO ÓSCAR IZURIETA FERRER	105
☆ ¿Hay crímenes contra la humanidad en México? El Estatuto de Roma y su aplicación a la guerra contra el narcotráfico (2006-2012) SEÑOR ESTEBAN ARRATIA SANDOVAL	133
☆ <b>Recensiones</b>	
☆ Convergencia. Redes ilícitas y seguridad nacional en la era de la globalización DOCTOR MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ	175
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	183
☆ A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	191



---

## EDITORIAL

Durante el transcurso del año hemos sido testigos de cómo diversas manifestaciones han mantenido al sistema internacional atento a varias situaciones que afectan tanto a los Estados internamente, como a las relaciones internacionales. Los cambios en las sociedades, el surgimiento de nuevas potencias, la mayor participación de mujeres en posiciones de liderazgos políticos y en las Fuerzas Armadas, el recrudecimiento de las acciones terroristas y de los carteles del narcotráfico y crimen organizado interno como transnacional, están afectando la vida de las sociedades, ponen en duda el rol del Estado y afectan las funciones que se han tipificado como las normales de las instituciones de la Defensa Nacional, abriendo la posibilidad de su empleo en otras tareas ajenas a su propósito principal. Ello produce un interés serio en los círculos académicos e institucionales para el estudio y reflexión sobre estas tendencias.

En la presente edición de la revista se analizan algunos de los tópicos que se han señalado a través de los escritos que se han seleccionado y que de una forma u otra tocan los asuntos mencionados.

En el tema de género, relacionado con la mayor participación de mujeres en puestos de liderazgo, Omar Gutiérrez Valdebenito nos presenta un artículo con los resultados más relevantes e implicancias sociológicas de la aplicación de cinco metaanálisis al estudio del liderazgo entre hombres y mujeres, realizada por Alice H. Eagly y sus colaboradores entre los años 1990 y 1995, entregando interesantes aportes relacionados con los diferentes estilos de liderazgo entre ellos.

Por su parte, a través del artículo “Reinserción, reposicionamiento y resignificación global china: entre la cooperación y la hegemonía, 1990-2014”, su autor Rodrigo Álvarez Valdés nos señala que viéndose a China y su proyección como un importante actor dentro del sistema internacional, es importante ver su potencial y la tensión entre la cooperación y la hegemonía que domina su política exterior. En el mismo sentido, nos señala que esta tensión está conformada por la trilogía: reinserción, reposicionamiento y resignificación; donde lo medular es que esta ha logrado mantener un claro mensaje de cooperación por sobre el de la hegemonía, pero donde esta última es un pilar que lenta pero sostenidamente gana terreno en la política exterior china.

En el ámbito del despliegue de las llamadas amenazas no convencionales, nuevas amenazas, emergentes o multidimensionales, como suele identificarse a todas aquellas diferentes a las amenazas convencionales o provenientes de otros Estados, ha surgido como una práctica la elaboración de las Estrategias de Seguridad que conciben los países en su afán por definir formas para enfrentar

estas situaciones que muchas veces escapan al solo uso de la fuerza, como acción monopólica del Estado. En este sentido, el artículo “Estrategias de Seguridad de Estados miembros de la Unión Europea a partir del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea de Seguridad”, de nuestros colaboradores Pablo Rivas Pardo y Daniela Sepúlveda Soto, nos presenta un análisis de las Estrategias de Seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, a fin de estudiar la variabilidad en estas en función de cuatro lineamientos estratégicos: la autopercepción estratégica, la necesidad de sintonizar dichos postulados con los objetivos comunitarios de la propia Unión Europea, la declaración de amenazas y, finalmente, con las acciones que proponen las estrategias para enfrentar los cambios del escenario de seguridad internacional. Para ello se han seleccionado países que han elaborado sus propias Estrategias de Seguridad tras la publicación del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea de Seguridad, vale decir, después del año 2009: Austria, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Holanda, Hungría, Lituania, Reino Unido y la República Checa.

En sociedades donde las encuestas y sus resultados orientan e inciden en los imaginarios colectivos, y dentro de este a las percepciones sobre las Fuerzas Armadas, presentamos el artículo del GDE Óscar Izurieta Ferrer, “Percepciones sobre las Fuerzas Armadas en el continente americano”, mediante el cual comenta y da un valor explicativo a los resultados de la encuesta de opinión pública, referidos a las Fuerzas Armadas de los países americanos, sobre la base del trabajo realizado por la Vanderbilt University, a través de la encuesta LAPOP de los años 2014 y 2012. Ello con el fin de analizar la percepción sobre la confianza en las Fuerzas Armadas y sus implicancias, estudiar la estimación que se tiene sobre la eficiencia de los medios militares en cuanto a organización y entrenamiento, así como interpretar la opinión pública respecto al empleo de fuerzas militares en tareas para combatir al crimen organizado y a la violencia.

Finalmente, presentamos el artículo “¿Hay crímenes contra la humanidad en México? El Estatuto de Roma y su aplicación a la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”. Ante el conocimiento de la violencia con que se relaciona a la Guerra contra el Narcotráfico, la Federación Internacional de Derechos Humanos presentó ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional una solicitud para investigar, de manera complementaria, la presunta comisión de crímenes contra la humanidad en México durante el mandato de Felipe Calderón entre los años 2006 y 2012. Partiendo de esta situación, en este trabajo el investigador Esteban Arratia Sandoval estudia la pertinencia de clasificar a la Guerra contra el Narcotráfico como conflicto armado interno bajo los estándares de la legislación internacional, analizando la hipotética aplicación del tipo penal “crímenes contra la humanidad” al periodo señalado previamente, indicando los principales inconvenientes que existirían para utilizar esa figura en el caso estudiado.



# ARTÍCULOS



---

## ESTUDIOS DE LIDERAZGO DE HOMBRES Y MUJERES<sup>∞</sup>

OMAR GUTIÉRREZ VALDEBENITO\*

### RESUMEN

*Este trabajo tiene por objeto presentar los resultados más relevantes e implicancias sociológicas de la aplicación de cinco metaanálisis al estudio del liderazgo en hombres y mujeres, realizada por Alice H. Eagly y sus colaboradores entre los años 1990 y 1995, toda vez que existe una gran cantidad de información, mucha de ella contradictoria, acerca de los estilos de liderazgo de hombres y mujeres.*

*El metaanálisis constituye un conjunto de procedimientos estadísticos que permiten integrar resultados procedentes de estudios independientes que tratan cuestiones relacionadas.*

**Palabras clave:** *Metaanálisis, mujer, género, liderazgo, roles de género.*

### LEADERSHIP STUDIES BETWEEN MEN AND WOMEN

#### ABSTRACT

*This article presents the most important results and the sociological implications of applying five meta - analysis to the leadership study in men and women developed by Alice H. Eagly et al., between 1990 and 1995, due to the existence of a big amount of contradictory information about the style of leadership between men and women.*

*Meta-analysis is a set of statistical procedures devised to integrate results from independent studies dealing with related research issues.*

**Key words:** *Meta-analysis, women, gender, leadership, gender role.*

---

\* Capitán de Navío en retiro. Profesor de Estado en Física por la Universidad Técnica del Estado, con estudios en el campo de la Física Moderna en la Universidad de Chile, Master of Arts en Sociología, especializado en Sociología Militar por la Universidad de Maryland, U.S.A. Magíster en Ciencia Política por la Academia de Guerra Naval y la Universidad Marítima de Chile. En su formación académica ha sido investigador residente en los siguientes centros de estudios internacionales: Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr (SOWI); the Israeli Institute for Military Studies and the Carmel Institute for Social Studies; U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences; y Navy Personnel Research and Development Center. En la actualidad es investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada (CEDESTRA). ogutierrezv@gmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 190815  
Fecha de aceptación: 151015

## INTRODUCCIÓN

Una mirada a la sociedad actual nos muestra una realidad muy distinta a la de décadas anteriores con relación a la situación de mujeres y hombres en el contexto sociolaboral. En España hasta 1976, por ejemplo, el permiso del marido era requisito legal necesario para que la esposa pudiera ejercer el derecho al trabajo<sup>1</sup>.

El avance alcanzado por las mujeres en los países industrializados ha sido muy significativo, tendencia que también se refleja en los países en vías de serlo, especialmente, en los cambios en materias sociales, educativas, legislativas y económicas, y de la lucha de los movimientos feministas<sup>2</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, las sociedades occidentales han evolucionado hacia una mayor igualdad en las oportunidades laborales de hombres y mujeres en las diferentes áreas de la vida diaria, constatándose una mayor participación de la mujer en ámbitos típicamente reservados para el hombre, entre estos, las Fuerzas Armadas.

Siendo la integración formal de la mujer en las instituciones armadas un fenómeno reciente, en la mayoría de las naciones occidentales más del 10% del personal militar son mujeres. En las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos ahora es el 15%<sup>3</sup>. En el 2012, los efectivos de sexo femenino que formaban parte de las Fuerzas Armadas españolas constituían en 12,3% del total. Se trata de una de las tasas más altas de Europa, por detrás de Francia, país que tiene el porcentaje más alto de representación femenina con un 14,9%<sup>4</sup>. En la actualidad, las mujeres chilenas representan el 14% del personal de las Fuerzas Armadas, cifras similares a las observadas en los países latinoamericanos. (Mayor información en Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe.)

En la literatura especializada en administración, se denuncia que a medida que la mujer asciende en la organización, cualquiera esta sea, su presencia es prácticamente inexistente, de manera que los puestos de mayor responsabilidad están ocupados principalmente por hombres, lo que ha dado lugar al denominado “techo de cristal”, es decir, un muro invisible pero infranqueable de procedimientos, estructuras, relaciones de poder, creencias, etc., que dificulta el acceso de las mujeres a puestos de decisión y liderazgo. En consecuencia, sigue siendo excepcional la presencia de mujeres en los núcleos de poder y en los niveles más

---

1 MOLERO, F., *et al.*, *Mujer y liderazgo en el siglo XXI*. España, Colección: Estudios e Investigaciones, 2009, p. 13.

2 RAMOS, A. *Mujeres y liderazgo: Una nueva forma de dirigir*. España, 2005. p. 11.

3 DONADIO, M. y MAZZOTTA, C. *La mujer en las instituciones armadas y policiales: Resolución 1325 y Operaciones de Paz en América Latina*, Argentina, RESDAL, 2009. p. 56.

4 PALACIÁN, B. *El 12,3 por cien de mujeres*. España, IEEEE, Documento Informativo, 2013. p. 5.

altos de toma de decisiones de las organizaciones, que parecen reservados casi exclusivamente a los hombres<sup>5</sup>.

Los resultados de la investigación cualitativa que busca comprender las principales dinámicas respecto de la participación de la mujer en distintos cargos, dan cuenta de la existencia de múltiples factores que actuarían como barreras para el desarrollo laboral femenino al interior de la organización, siendo los principales: la autopercepción de la mujer y su rol familiar-laboral y la existencia de estereotipos organizacionales como reflejos de la sociedad<sup>6</sup>.

Asimismo, para acceder a un puesto de alta dirección o un cargo de toma de decisiones las mujeres se han encontrado con que el estilo de liderazgo resultó ser un problema adicional a los prejuicios y valores organizacionales tradicionales, patriarcales y androcéntricos<sup>7</sup>.

En la mayoría de los casos, para poder ocupar un puesto de responsabilidad las mujeres han tenido que adoptar el estilo directivo dominante ejercido por los hombres y considerado masculino. Sin embargo, cuando han adoptado un estilo de liderazgo diferente asociado mayoritariamente a las mujeres y considerado femenino, les ha resultado mucho más costoso, si no imposible, conseguir acceder y mantenerse en esa posición, o en el mejor de los casos, han sido cuestionadas y evaluadas constantemente por el hecho de adoptar un estilo diferente al que establecía la práctica.

Por su parte, las organizaciones públicas y privadas, productivas y sociales, están sometidas a presiones para realizar los ajustes necesarios producto de los cambios que han generado los entornos complejos y turbulentos, hecho que ha empujado sostenidamente por un cambio cultural y una adaptación organizacional.

Adicionalmente, con la irrupción de la mujer en organizaciones y actividades dominadas por los hombres se han introducido cambios en la forma de interactuar dentro de estas. Particularmente interesante es el debate que se produce con el acceso y posicionamiento de las mujeres en roles de dirección y liderazgo, toda vez que los líderes son primordiales al interior de las organizaciones, porque sin ellos no sería posible lograr los objetivos propuestos.

En las últimas décadas de investigación, según Cuadrado, una de las líneas que ha acaparado la mayor parte de la atención en este campo ha sido el estudio de las posibles diferencias existentes entre hombres y mujeres en sus estilos de liderazgo<sup>8</sup>.

---

5 RAMOS, A. *Op. cit.* p. 12.

6 GALLEGOS, F. Participación de la mujer en cargos gerenciales: Una investigación cualitativa de empresas financieras. Chile, 2012. p. 1.

7 *Ibid.*

8 CUADRADO, M.I. ¿Emplean hombres y mujeres diferentes estilos de liderazgo? España, *Revista de Psicología Social*, 2003. p. 285.

Lo anterior nos plantea la pregunta siguiente: *¿Existen factores que determinen si el estilo de liderazgo es más efectivo en hombres que en mujeres, o dependen de condiciones del entorno, más que atributos fisiológicos?*

Dada la importancia del fenómeno del liderazgo en las Fuerzas Armadas, expresada en documentos y programas de enseñanza de sus integrantes y, a partir de la numerosa investigación académica, especialmente estadounidense y europea, nos hemos planteado como objetivo revisar los resultados más relevantes de la aplicación de la técnica del metaanálisis<sup>9</sup> al estudio del liderazgo y el género, y analizar si los estilos de liderazgo difieren entre hombres y mujeres.

A medida que transcurre el tiempo, los cambios sociales y de sus distintas estructuras demandan diferentes formas de liderazgo, muy especialmente, en aquellas de índole militar. Por tanto, este trabajo pretende contribuir a la comprensión de un tema actual, conscientes que en materia de liderazgo, en las instituciones castrenses podría existir algo de escepticismo de los hallazgos de la investigación empírica sobre el liderazgo, sobre todo cuando se trata de fuentes de estudio que no son propias y no incorporan muestras representativas de sus cuadros.

## **LIDERAZGO DE HOMBRES Y MUJERES**

El liderazgo es una materia que ha acaparado el interés por su recurrente discusión en la historia de la civilización. Desde la antigüedad se encuentran escritos sobre el liderazgo. En todas las épocas ha habido mujeres y hombres que han abierto camino, vencido obstáculos, y aplanado el camino que nadie había hecho antes. El término liderazgo incluye cualquier aspecto de la vida social en el cual ciertas personas siguen a otras que asumen el papel de dirigir o liderar un grupo<sup>10</sup>. Existen diferentes clases de liderazgo en función de los fines perseguidos: espiritual, empresarial, político, deportivo y militar. Este último es peculiar tanto por sus fines como por la naturaleza de sus cometidos. Requiere seguidores altamente motivados y líderes especialmente cualificados.

En la literatura sobre liderazgo, Cuadrado sostiene que una de las tesis planteadas es que las mujeres tienen un estilo de liderazgo propio y diferente de los hombres<sup>11</sup>. Así también, existe una serie de autores como Adler, Loden y Rosener con publicaciones de carácter divulgativo, que defienden que las mujeres utilizan un estilo de liderazgo denominado “femenino”, en oposición al estilo

---

9 Los elementos característicos de un metaanálisis son dos: se trata de un procedimiento cuantitativo para evaluar resultados y, por otra, proporciona un índice global de la consistencia de los resultados.

10 ESTRADA, S. Liderazgo a través de la historia. Colombia, 2007. p. 345.

11 CUADRADO, I. *Op. cit.* p. 285.

“masculino” que se observaba tradicionalmente en las organizaciones tradicionales.

Con respecto a los estilos de liderazgo y a las presuntas diferencias que existirían entre hombres y mujeres, en los textos sobre la materia no se ha establecido un consenso. Algunos autores como Carless, Chadwick y Rosener aseguran que la mujer favorece la participación, de modo que las personas se pueden sentir integradas a la organización y consideren que sus contribuciones son valoradas. Esto es alcanzado a través de una comunicación abierta y bidireccional, compartiendo información y el consecuente poder que esto implica.

Acorde a lo anterior, se afirma que las mujeres se caracterizarían por ejercer un liderazgo con mayor énfasis en la visión de la empresa u organización. El desarrollo de los individuos, con un estilo caracterizado por la cooperación, el trabajo en equipo y menor control; la resolución de problemas se basaría tanto en la intuición como en la racionalidad siendo el objetivo básico la calidad. Por otro lado, el modelo de liderazgo masculino se caracterizaría por un estilo operativo competitivo, con una estructura organizacional jerárquica, solución de los problemas de modo racional, un control detallado y su objetivo principal sería el éxito<sup>12</sup>.

En las últimas décadas, los investigadores Eagly y sus colaboradores, Adler, Cuadrado y Osses, han efectuado estudios sobre el liderazgo tendientes a comparar los hombres y mujeres, enmarcados en las diversas teorías y modelos de liderazgo. Estos, se han planteado el objetivo de determinar, de manera más certera, si existen diferencias entre hombres y mujeres a la hora de liderar.

Ante el desafío de descubrir las diferencias de comportamiento de hombres y mujeres que participan en la interacción líder-subordinado, particularmente dentro de distintas empresas, investigadores nacionales, también, han realizado esfuerzos académicos para ayudar a su verificación. Los profesores Nureya Abarca del Departamento de Administración y Nicolás Majluf del Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, ambos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, publicaron sus trabajos de investigación “*Women in management: A study of chilean executives*” y “*Liderazgo masculino vs. Femenino: sus estilos y sus efectos*”. También han dirigido las tesis “*Liderazgo: Análisis por género en la relación jefe-subordinado*” y “*Estudio comparativo de la confianza y el liderazgo de hombres y mujeres*”, entre otras.

Abarca y Majluf plantean que: “*Si bien es cierto y comprobado que las mujeres deben sortear más obstáculos para llegar a los lugares más altos en la jerarquía corporativa, todavía es tema de debate si hay diferencias en las conductas de hombres y mujeres como líderes y en su respectiva eficacia cuando*

---

12 CHADWICK, S. Realidad de la mujer ejecutiva en Chile. Chile, 1996.

*dirigen a otros*<sup>13</sup>. Para responder estas hipótesis, los investigadores realizaron una encuesta en la que estudiaron los estilos de liderazgo de hombres y mujeres y el respectivo impacto en sus subordinados (la muestra correspondió a 37 firmas chilenas)<sup>14</sup>.

## LITERATURA TÉCNICA VS. NO TÉCNICA

Previo a adentrarse en los principales descubrimientos de los metaanálisis sobre liderazgo de hombres y mujeres, cabe precisar que, según dos destacadas investigadoras estadounidenses, Alice H. Eagly y Blair T. Johnson, en la literatura del liderazgo se distinguen dos corrientes: la literatura no técnica orientada al público general, que obtiene información de entrevistas a ejecutivos y de la experiencia personal de los mismos autores (por ejemplo, Loden), y la literatura técnica generada por científicos sociales que se basan en estudios formales acerca del comportamiento ejecutivo, recopilando información a través de cuestionarios o en observaciones directas, las que luego son analizadas de manera cuantitativa (por ejemplo Eagly y Johnson, Cuadrado, Osses y Acuña).

Según estas investigadoras –Eagly y Johnson– la literatura no técnica reconoce evidentes diferencias entre los estilos de liderazgo de hombres y mujeres. Según Loden, el modo de gestión “masculino”, se caracterizaría por cualidades tales como competitividad, clara autoridad jerárquica, gran control por parte del líder y una resolución analítica de problemas; mientras que, el modo de gestión “femenino” se caracterizaría por un ambiente de cooperación y colaboración entre jefes y subordinados, menor control por parte del líder y una resolución de problemas basada tanto en la intuición y la empatía como en la racionalidad<sup>15</sup>.

Por el contrario, en general, los estudios empíricos, contenidos en la literatura técnica, no son concluyentes para determinar diferencias en los estilos de liderazgo de hombres y mujeres. Sin embargo, de acuerdo a Eagly y Johnson, la generalización que ha sido aceptada respecto a este tema, en el campo de la investigación social, se basa en *reviews*<sup>16</sup> cuya metodología es cuestionable y cuyos criterios de selección no son del todo claros<sup>17</sup>.

---

13 ABARCA, N. y MAJLUF, N. Liderazgo Masculino vs. Femenino. Harvard Business Review América Latina, 2010. p. 74.

14 *Ibid.*

15 EAGLY, A. y JOHNSON, B. Gender and leadership style: A meta-analysis. Psychological Bulletin. USA, 1990. p. 233.

16 En la literatura científica un *review* ofrece una síntesis de investigación sobre un tema específico.

17 EAGLY y JOHNSON. *Op. cit.* p. 234.

## RESULTADOS DE LOS METAANÁLISIS A LA INVESTIGACIÓN DEL LIDERAZGO DE HOMBRES Y MUJERES

Según Cuadrado, la literatura existente sobre estilos de liderazgo y género está caracterizada por ser heterogénea y compleja<sup>18</sup>. Los estudios dedicados a comparar a hombres y mujeres que ya ocupan posiciones de liderazgo son escasos y relativamente recientes. Estos revelan la ausencia de resultados concluyentes y ponen de manifiesto la compleja relación existente entre los estilos de liderazgo y el género.

La investigación empírica reciente sobre el liderazgo de hombres y mujeres ha destacado la variabilidad de factores situacionales (esto es, proporción de hombres y mujeres en la organización, nivel de jerarquía organizacional, liderazgo en roles tradicionales o no tradicionales) y factores contextuales (por ejemplo: instrumentos de medida utilizados, sexo del perceptor) que condicionan la aparición de prejuicios sociales y actitudes negativas hacia las mujeres líderes.

A partir de la literatura revisada y el esquema de trabajo de Cuadrado y Navas<sup>19</sup> se presentarán los resultados y alcances de la aplicación de metaanálisis al estudio del liderazgo y el género, en cinco metaanálisis realizados por la psicóloga social Alice Eagly y sus colaboradores, entre 1990 y 1995, siguientes:

- Estilos de liderazgo y género
- Emergencia del líder y género
- Evaluación de los líderes y género
- Motivación y género para dirigir en organizaciones jerárquicas
- Eficacia de los líderes y género

## ESTILOS DE LIDERAZGO Y GÉNERO

El objetivo del metaanálisis de Eagly & Johnson<sup>20</sup> fue sintetizar la investigación de 162 estudios sobre estilos de liderazgo en hombres y mujeres y descubrir las posibles diferencias en estilos de dirección en función del género<sup>21</sup>.

Los estudios incluidos en este metaanálisis, que son los que normalmente se han utilizado para investigar las relaciones entre los estilos de liderazgo y el género, pueden clasificarse en tres grupos: estudios organizacionales, estudios de laboratorio, y estudios de evaluación de estilos de liderazgo. El primer tipo de

18 CUADRADO, *Op. cit.* p. 303.

19 CUADRADO, M. y NAVAS, M. La técnica del metaanálisis aplicada al estudio del liderazgo y el género: resultados e implicaciones. España, 2000. p. 306.

20 EAGLY, A. y JOHNSON, B. Gender and leadership style: A meta-analysis. USA, Psychological Bulletin. 1990.

21 CUADRADO, M.I. *Op. cit.* p. 306.

estudios, a diferencia de los otros dos, los sujetos seleccionados ocupan roles directivos o de liderazgo.

Los estilos de dirección incluidos en el metaanálisis han sido dos de los más frecuentemente utilizados en la investigación: “*liderazgo orientado a las tareas*” vs. “*liderazgo orientado a las personas (relaciones)*” y “*democrático*” vs. “*autocrático*”<sup>22</sup>.

El liderazgo orientado a las tareas es el tipo de liderazgo que antepone el trabajo a realizar, las tareas, a las personas. Este estilo se da, especialmente, en tipos de trabajos donde hay situaciones urgentes constantemente, situaciones que requieren decisiones inmediatas y, por supuesto, correctas: pilotos de avión, controladores aéreos, militares en combate, cirujanos en algunas especialidades, etc. En la mayoría de estos escenarios, lo que apremia es la decisión y la tarea que resulta de la decisión: muchas veces no hay tiempo ni siquiera para analizar alternativas. Se debe decidir correcta y rápidamente.

El liderazgo orientado a las personas es el tipo de liderazgo que antepone las personas a las tareas. Este estilo se da, generalmente, en situaciones donde hay tiempo para analizar alternativas, para escuchar ideas. Hay tiempo para que el equipo reúna información y las utilice en el proceso de decisión, proponga acercamientos al problema, genere ideas. Estas situaciones se dan normalmente en ámbitos de negocios donde hay que tomar decisiones y se tiene tiempo para decidir: directorios de compañías, grupos de trabajo en áreas funcionales de la organización, grupos de profesionales especializados.

Este metaanálisis de Eagly y Johnson muestra que en los estudios realizados en laboratorio y en los estudios de evaluación, donde los sujetos estudiados no ocupan roles directivos o de liderazgo, se encuentran diferencias entre hombres y mujeres en ambos estilos –“*tarea*” vs. “*relaciones*”, y “*democrático*” vs. “*autocrático*”– siendo los hombres los que revelan una preferencia mayor por los estilos de “*tarea*” y “*autocrático*”, mientras que las mujeres prefieren un estilo de liderazgo más orientado a las “*relaciones*” y “*democrático*”<sup>23</sup>. Dicho de otro modo, sus hallazgos muestran que los hombres suelen ser más autocráticos y tienen un estilo que acentúa el control en un modo mayor que en el que lo hacen las mujeres.

Sin embargo, en los estudios organizacionales no aparecen diferencias entre hombres y mujeres en el estilo de “*tarea*” vs. “*relaciones*”, es decir, el metaanálisis permite sostener que no es efectivo que los hombres tengan mayor orientación a la tarea y que las mujeres emplean mayor atención a las relaciones interpersonales, aunque sí en el estilo “*democrático*” vs. “*autocrático*”<sup>24</sup>. Se cons-

---

22 EAGLY y JOHNSON. *Op. cit.* p. 236.

23 *Ibid.* p. 249.

24 *Ibid.*

tata la tendencia de las mujeres a adoptar un estilo de liderazgo más “participativo” y “democrático” que los hombres.

Según Eagly & Johnson, el tipo de estudio –organizacional, de laboratorio, o de evaluación– no era la única variable que mediatizaba las relaciones entre estilos de liderazgo y género. También se encontró las siguientes:

- *La afinidad con el género de los roles de liderazgo.* Las diferencias de género están estrechamente correlacionadas con la identidad de roles de hombres y mujeres, esto es, las mujeres tienen un menor rendimiento en contextos en que el liderazgo es definido en términos masculinos, sobre todo en contextos militares, y los hombres muestran un menor desempeño en contextos en que el liderazgo es menos definido en términos masculinos. Los líderes de cada sexo se comportan más orientados a la tarea cuando sus *roles ocupacionales*<sup>25</sup> coinciden con sus *roles de género*<sup>26</sup>.
- *El grado en que los roles de liderazgo está dominado numéricamente por hombres.* La tendencia de las mujeres líderes a estar más orientadas a las relaciones interpersonales y ser más democráticas que los hombres líderes se debilita en la medida en que el rol estaba dominado por los hombres. Es más, en situaciones las mujeres abandonaban los estilos estereotípicamente femeninos<sup>27</sup>.

## SURGIMIENTO DEL LÍDER Y GÉNERO

El objetivo del metaanálisis de Eagly & Karau<sup>28</sup> fue sintetizar la investigación de 58 estudios sobre surgimiento de líderes hombres y mujeres y descubrir las posibles diferencias en función del género. El estudio del liderazgo emergente queda restringido a grupos que inicialmente cuentan con un líder<sup>29</sup>.

Eagly y Karau señalan que, en esta área de investigación, se han utilizado dos tipos de estudios: de laboratorio y de campo<sup>30</sup>. Añaden que, por una parte, los estudios de laboratorio, en los que los estudiantes forman grupos pequeños y discuten sobre un tópico o resuelven un problema concreto. Aquí el liderazgo se evalúa por las respuestas de los miembros del grupo a un cuestionario que

25 El rol ocupacional corresponde al conjunto de asociaciones mentales conscientes e inconscientes compartidas acerca de una labor o posición determinada y los requisitos para satisfacerla.

26 Rol de género corresponde al conjunto de asociaciones mentales conscientes e inconscientes compartidas acerca de un determinado género, y las características que debe poseer un individuo para satisfacerlas.

27 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 306.

28 EAGLY, A. y KARAU, S. Gender and the emergence of leaders: A meta-analysis. USA, *Journal of Personality and Social Psychology*. 1991.

29 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 307.

30 EAGLY, A. y KARAU, S. Role congruity theory of prejudice toward female leaders. USA, *Psychological Review*. 2002. p. 585.

mide la contribución del liderazgo o por la codificación de los investigadores de la conducta verbal de los miembros del grupo, es decir, se trabaja con grupos de laboratorio. Por otra parte, en otro tipo de estudios, menos populares que los anteriores, se estudia el liderazgo emergente en grupos naturales, compuestos por estudiantes de un curso universitario. Estos grupos generalmente tienen varios encuentros a lo largo del curso y trabajan sobre informes, proyectos, o discuten asuntos relevantes para el grupo. En este caso la emergencia del líder se evalúa a través de las respuestas ofrecidas por los estudiantes a un cuestionario que mide la contribución de liderazgo<sup>31</sup>.

El metaanálisis de Eagly y Karau sobre el surgimiento de hombres y mujeres líderes en grupos inicialmente sin líder muestra que, tanto en estudios de laboratorio como de campo, los hombres surgieron como líderes en mayor grado de lo que lo hicieron las mujeres<sup>32</sup>.

Las diferencias entre hombres y mujeres en el surgimiento del liderazgo parecen depender del tipo de liderazgo medido o del tipo de medida de liderazgo que se utilice. Así, los hombres emergen más frecuentemente como líderes en medidas de liderazgo en general y medidas de tarea –un índice de liderazgo formado por las evaluaciones de conducta que son relevantes para la tarea– mientras que las mujeres surgen como líderes más frecuentes que los hombres en medidas de liderazgo social –estimaciones de los miembros del grupo de las contribuciones sociales e índices de simpatía–<sup>33</sup>.

Cuadrado y Navas<sup>34</sup>, precisan que, Eagly y Karau encuentran también otras variables que estarían mediatizando estos resultados:

- *Cantidad de interacción.* Cuando mayor es la interacción que se produce antes de que se evalúe el liderazgo, más débil es la tendencia de los hombres a surgir como líderes.
- *Complejidad social de la tarea.* La tendencia de los hombres a convertirse en líderes disminuye cuando las tareas requieren interacción compleja.
- *Tipificación de género de la tarea.* Cuando la tarea del grupo se clasificaba como femenina por los investigadores que realizaban el estudio, disminuía la tendencia a que surgieran líderes hombres.
- *Distribución de sexos dentro de los grupos.* La tendencia de los hombres a dirigir era más débil en los grupos con mayoría de mujeres o de hombres, que en los grupos con igual número de hombres que de mujeres.

---

31 *Ibid.*

32 EAGLY y KARAU. *Op. cit.* p. 586.

33 *Ibid.*

34 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 307.

- *Tamaño de los grupos.* La tendencia de los hombres a emerger como líderes predominaba en los grupos pequeños.

## EVALUACIÓN DE LOS LÍDERES Y GÉNERO

El objetivo de este metaanálisis elaborado por Eagly, Makhiyani y Klonsky, fue sintetizar la investigación de 61 estudios<sup>35</sup> sobre la evaluación de líderes hombres y mujeres y descubrir posibles diferencias en función del género<sup>36</sup>.

En los estudios que forman parte de este metaanálisis se han mantenido constantes todas las características de los líderes (hombres y mujeres) distintas de su sexo. Esta era la única variable manipulada.

De acuerdo a Cuadrado y Navas<sup>37</sup>, por tratarse de experimentos, estos estudios no examinan las evaluaciones de hombres y mujeres que realmente ocupan roles de liderazgo o roles directivos en ambientes naturales. Dentro de este paradigma general, normalmente se han realizado dos tipos de estudios, uno utiliza viñetas escritas y, el otro, colaboradores del experimento entrenados para dirigir en un estilo particular.

Cuadrado y Navas citando a Eagly indican que el resultado más importante de este metaanálisis sobre género y evaluación de los líderes es que las mujeres que ocupaban roles de liderazgo eran evaluadas menos favorablemente que sus compañeros, aunque esta tendencia era débil<sup>38</sup>. No obstante, este sesgo en contra de las mujeres que ocupaban roles de liderazgo era considerablemente mayor en ciertas condiciones: concretamente, cuando las mujeres desempeñaban el liderazgo en estilos estereotípicamente masculinos (autocrático o directivo), cuando ocupaban roles dominados por hombres y cuando los evaluadores era hombres<sup>39</sup>. Sin embargo, el que hombres lideren con un estilo “femenino” no repercute negativamente en su evaluación.

Dejando todos los demás factores constantes y cambiando exclusivamente el género del líder, los hombres tendrían una mayor libertad que las mujeres para gestionar con una amplia variedad de estilos sin encontrar reacciones negativas o evaluaciones sesgadas.

Siguiendo a Cuadrado y Navas<sup>40</sup>, las variables que modelan los resultados obtenidos en este metaanálisis son:

35 EAGLY, A., MAKHIJANI, M. y KLONSKY, B. Gender and the evaluation of leaders: A meta-analysis. USA, Psychological Bulletin. 1992. p. 8.

36 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 308.

37 *Ibid.*

38 EAGLY, A., MAKHIJANI, M. y KLONSKY, B. *Op. cit.* p. 18.

39 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 308.

40 *Ibid.*

- *Estilo de liderazgo:* Las mujeres son peor evaluadas que los hombres cuando exhiben estilos de liderazgo estereotípicamente masculinos, particularmente cuando este estilo es autocrático y no participativo. Sin embargo, los hombres no son peor evaluados que las mujeres cuando desempeñan el liderazgo en estilos estereotípicamente femenino (por ejemplo, democrático y orientado a las relaciones).
- *Distribución sexual en roles de liderazgo.* La tendencia de los hombres a ser evaluados más favorablemente que las mujeres es mayor para roles ocupados principalmente por hombres que para roles ocupados igualmente por ambos sexos, o para roles donde la distribución de sexos no está clara.
- *Sexo de los sujetos y los subordinados.* Mientras que las subordinadas mujeres no mostraron sesgos de género en sus evaluaciones de hombres y mujeres líderes (es decir, no favorecían a las mujeres líderes sobre los hombres líderes), los subordinados hombre mostraban una mayor tendencia que las mujeres a devaluar a las mujeres líderes.

Eagly menciona la teoría de la congruencia del “rol de género”<sup>41</sup>, constructo que se define como el grado en que un líder se comporta de manera congruente con su rol de género, que puede dar origen a procesos de discriminación hacia las mujeres en el camino por ocupar cargos directivos. Específicamente, mujeres pueden adoptar un estilo de liderazgo que sea estereotípico femenino, siendo congruente con su rol de género, o un estilo de liderazgo estereotípico masculino, en cuyo caso serían incongruentes con su rol de género. Esto último se traduciría en una mala evaluación del líder, particularmente cuando el estilo de liderazgo es autocrático y no participativo. Esta devaluación de la mujer es más fuerte cuando ella ocupa cargos típicamente masculinos y los evaluadores son hombres. Eagly y cols., postulan que cuando es un hombre quien experimenta incongruencia del “rol de género”, es decir, gestiona de una manera femenina, no experimenta problemas debido a que es socialmente aceptado que sea un hombre quien ocupe posiciones de liderazgo, por lo que su autoridad suele ser legítima independiente de su estilo de liderazgo.

Con respecto al género de la persona que evalúa, debido a que socialmente es mejor aceptado que las posiciones de liderazgo sean ocupadas por un hombre, es posible que los hombres sientan que tienen más que perder al aceptar como jefe a una mujer, ya que sus estatus respecto a las mujeres declina. De acuerdo a lo anterior, subordinados hombres serían más propensos a rechazar a una mujer como jefa. Esto es confirmado por los resultados obtenidos por Eagly y sus colaboradores. Por otro lado, considerando la cultura chilena, también debe

---

41 EAGLY, A. Sex differences in social behavior: A social-role interpretation. USA, 1987.

tomarse en cuenta que, en general, las personas están más acostumbradas a tener como jefe a un hombre, por lo que muchas mujeres tampoco legitiman la autoridad de otra mujer<sup>42</sup>.

## MOTIVACIÓN Y GÉNERO PARA DIRIGIR EN ORGANIZACIONES JERÁRQUICAS

El objetivo de este metaanálisis realizado por los investigadores Eagly, Karau, Miner y Johnson<sup>43</sup> fue sintetizar la investigación de 35 estudios que comparan la motivación de hombres y mujeres para dirigir en organizaciones jerárquicas (frente a otro tipo de organizaciones, como las profesionales, de tarea y de grupo)<sup>44</sup>.

La motivación para dirigir se considera una variable de personalidad y se define como “el grado en el que los individuos desean satisfacer los requisitos de rol de posiciones directivas que tradicionalmente han existido en un contexto organizacional jerárquico, particularmente dentro de firmas de negocios”<sup>45</sup>.

Según Cuadrado y Navas, los estudios incluidos en este metaanálisis utilizan muestras de administradores (*managers*) jóvenes y estudiantes de negocios; generalmente estos estudios encuestaban a más hombres que mujeres, y la mayoría de ellos eran blancos (solo 5 estudios de negros)<sup>46</sup>.

Los resultados obtenidos por Eagly en este metaanálisis muestran que, en general, hombres y mujeres difieren en las puntuaciones obtenidas en el Miner Sentence Completion Scale (MSCS) y en sus siete subescalas. Concretamente, los hombres presentan mayores puntuaciones en motivación para dirigir que las mujeres sobre el total de la escala y, también, puntúan más alto en 5 de las 7 subescalas –aquellas que enfatizaban característica estereotípicamente masculinas. Por su parte, las mujeres puntuaban más alto que los hombres en las 2 subescalas restantes (figuras de autoridad y funciones administrativas rutinarias)<sup>47</sup>.

Las variables moderadoras de las diferencias entre hombres y mujeres, en la puntuación total fueron:

42 ACUÑA, D. Estudio comparativo de la confianza y el liderazgo de hombres y mujeres. Chile, 2004. p. 16.

43 EAGLY, A. *et al.* Gender and motivation to manage in hierarchic organizations: A meta-analysis. USA, Leadership Quarterly, 1994.

44 La motivación para dirigir en este tipo de organizaciones se evalúa a través de una medida proyectiva: la *Miner Sentence Completion Scale* (MSCS), creada por el psicólogo John B. Miner. La escala consta de 40 ítems pero solo se puntúan 35, distribuidos en 7 subescalas (5 ítems en casa subescala). Cada una de las subescalas representa un aspecto distinto del rol directivo y difieren en el grado en que enfatizan características estereotípicamente masculinas o femeninas.

45 EAGLY, A. *Op. cit.* 1994. p. 136.

46 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 309.

47 *Ibid.*

- *La versión del MSCS*: la tendencia de los hombres a tener mayores puntuaciones en motivación para dirigir era mayor en los estudios que utilizaban la versión de elección múltiple que en los que utilizaban la versión de respuesta libre.
- *Raza*: la tendencia de los hombres a tener mayor motivación para dirigir que las mujeres era especialmente mayor para los cinco estudios que utilizaron muestras de negros.
- *Edad*: la tendencia de los hombres a tener una mayor motivación para dirigir que las mujeres era menor para los sujetos de más edad.

## EFICACIA DE LOS LÍDERES Y GÉNERO

El objetivo de este metaanálisis elaborado por Eagly, Karau y Makhijani fue sintetizar 87 investigaciones sobre la eficacia de hombres y mujeres que ocupan roles directivos y de liderazgo y descubrir las posibles diferencias en eficacia en función del género<sup>48</sup>.

Los resultados generales del metaanálisis sobre eficacia de los líderes y género, muestran que hombres y mujeres no difieren en general en su eficacia como líderes. No obstante, Eagly y cols., identifican una serie de condiciones bajo las cuales a los hombres líderes “les va mejor” que a las mujeres líderes y viceversa, estas son:

- *Ajuste de género y roles de liderazgo*: En general, los líderes de cada sexo eran particularmente eficaces en un rol de liderazgo considerado congruente con su género. Así, los hombres líderes eran más eficaces que las mujeres líderes en roles definidos en términos relativamente masculinos (aquellos que exigían habilidades de tarea: dirigir y controlar a otras personas), mientras que las mujeres eran más eficaces que los hombres líderes en roles definidos en términos relativamente femeninos (aquellos que exigían habilidades interpersonales: cooperar y llevarse bien con otras personas).
- *Grado en que los roles de líder y subordinados estaban dominados numéricamente por hombres*: Los hombres líderes tendían a ser más eficaces que las mujeres cuando el rol estaba especialmente dominado por hombres y asociado a subordinados hombres. Además, en la medida en que los subordinados de los líderes era hombres, el rol era evaluado como más afín al hombre.

---

48 EAGLY, A., KARAU, S. & MAKHIJANI, M. Gender and the effectiveness of leaders: A meta-analysis. USA, Psychological Bulletin, 1995. p. 125.

- *Tipo de organización:* Solo las organizaciones militares arrojaban resultados que favorecían significativamente a los hombres líderes. No obstante, hay que tener en cuenta el número relativamente pequeño de estudios militares en la muestra del metaanálisis. Asimismo, las organizaciones de negocios, educación, y servicios sociales o gubernamentales, mostraban el patrón inverso: una débil tendencia a mayor eficacia de las mujeres en comparación con los hombres líderes.
- *Nivel de liderazgo:* Los hombres son más eficaces que las mujeres en posiciones de primer nivel en las organizaciones, mientras que las mujeres son más eficaces que sus compañeros hombres en las posiciones de segundo nivel (dirección media) de las organizaciones.
- *Sexo de los evaluadores:* Cuando existe un mayor número de hombres entre los evaluadores, los hombres líderes obtienen mejores evaluaciones de eficacia que las mujeres. Las mujeres, sin embargo, no favorecen a un sexo sobre otro.

En síntesis, suponiendo que los líderes –hombres y mujeres– desempeñan el mismo rol dentro de la organización (la misma posición en el mismo nivel organizacional) y tienen acceso equivalente al poder y estatus, no hay que esperar diferencias género en la eficacia.

## DISQUISICIÓN SOCIOLOGICA DE LOS RESULTADOS

A lo largo de las últimas décadas, uno de los cambios más significativos que han experimentado las sociedades occidentales es la evolución del desarrollo profesional de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades y equidad. Sin embargo, las mujeres comparadas con los hombres, en el mismo nivel de jerarquía, tienen menos posibilidades de acceder a la toma de decisiones importantes o a desafíos complejos que les permitan ascender a posiciones de mayor autoridad.

La exclusión de la mujer de los puestos de liderazgo no constituye un fenómeno relegado a las organizaciones empresariales; sino, también, en otras organizaciones e instituciones sociales, donde los hombres emergen como líderes más frecuentemente que las mujeres, continúa siendo un tema actual y controversial. Los cinco metaanálisis sobre investigaciones psicosociales acerca de liderazgo y género realizados por Eagly y cols., han entregado conocimiento empírico que requieren de una disquisición sociológica de los resultados.

Los autores de estos metaanálisis, en particular la investigadora Alice Eagly, usaron la “Teoría de la Congruencia de Rol” o “Teoría del Rol Social de Género” de como sustento para explicar los procesos de discriminación hacia las mujeres en el camino por ocupar cargos directivos.

Esta investigadora señala que, en la medida que los roles por género son una causa de las diferencias de sexo en el comportamiento social, es crucial entender su contenido. Las predicciones de los investigadores sobre las diferencias de sexo podrían, entonces, guiarse por su conocimiento del contenido de los roles por género<sup>49</sup>.

De manera sintética, la Teoría de la Congruencia de Rol señala que en el desarrollo de la humanidad se han ido transmitiendo valores a través de la cultura, la religión, las costumbres, etc., relacionados con el papel y rol<sup>50</sup> que deben asumir los diferentes sexos en la sociedad. Por lo general, la mujer se destinaba a la procreación, el cuidado de los hijos y del hogar, mientras que del hombre se esperaba que fuera capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades de su familia y su subsistencia<sup>51</sup>, es decir, roles de género. Dichos roles contienen normas descriptivas, expectativas consensuadas respecto de la conducta típica de hombres y mujeres y normas prescriptivas, conductas deseables o admiradas de cada sexo probables de obtener aprobación de los demás y proveer sentimientos de orgullo o vergüenza<sup>52</sup>.

En nuestra sociedad, los hombres se han centrado en roles que enfatizan el poder, la competición y la autoridad. En cambio, las mujeres se han caracterizado tradicionalmente por roles que enfatizan las interacciones humanas y el apoyo social, y no tanto por roles centrados en el poder o mando. En consecuencia, “los roles de género son el resultado de comportamientos adquiridos en una sociedad dada que define cuáles son las actividades, tareas y responsabilidades femeninas y masculinas”<sup>53</sup>.

A partir de la investigación psicosocial empírica de estereotipos de género existente, se puede obtener bastante conocimiento. Comenzando con el trabajo de Rosenkrantz, Broverman y sus colaboradores y siguiendo con el trabajo de muchos otros investigadores (por ejemplo: Bem, Deaux y Lewis; Ruble; Spence y Helmreich), los estudios de estereotipos de género han demostrado que la mayoría de las creencias que las personas tienen sobre las diferencias entre las mujeres y los hombres pueden resumirse en función de dos dimensiones: la *dimensión comunal* y la *dimensión agéntica*<sup>54</sup>, ambas definen los atributos personales positivos.

---

49 EAGLY, A. *Op. cit.* 1987. p. 15.

50 En Sociología se llama “rol” a los distintos papeles sociales que se pueden desempeñar en una sociedad. El número de roles que desempeñamos en una sociedad es muy variado y está en función de las distintas tareas y necesidades sociales.

51 HERRERA, P. Rol de género y funcionamiento familiar. Cuba, Revista Cubana de Medicina General Integral, 2000. p. 568.

52 GODOY, L. & MLADINIC, A. Estereotipos y roles de género en la evaluación laboral y personal de hombres y mujeres en cargos dirección. Chile, Psykhe, 2009. p. 54.

53 SERNAM. Análisis de género en el aula. Chile, 2009.

54 BAKAN, D. The duality of human existence: An essay on psychology and religion. USA, 1966. p. 143.

La *dimensión comunal* de las creencias de estereotipos de género principalmente describe una preocupación con el bienestar de las otras personas y se cree que las mujeres manifiestan esta preocupación con más fuerza que los hombres. La investigación de los atributos que comprenden esta dimensión en varios estudios muestran que las cualidades de cuidado y crianza predominan (por ej.: afecto, capaz de dedicar el ser completo a otros, ansioso de consolar sentimientos heridos, ayudar, amable, compasivo, amor a los niños). Algunas características adicionales pertenecen a la sensibilidad interpersonal (por ej.: consciente de los sentimientos de otros), expresividad emocional (por ej.: expresa fácilmente sentimientos de ternura) y aspectos de estilo personal (por ej.: cortés, hablar suave).

La *dimensión agéntica* de las creencias estereotípicas de género sobre las cualidades personales describe principalmente una tendencia agresiva y controladora, y se cree que los hombres manifiestan esta tendencia con más fuerza que las mujeres. El análisis de los atributos que comprenden esta dimensión en varios estudios muestra que la mayoría de los atributos pertenecen a la conducta agresiva (por ej.: agresivo, ambicioso, dominante, enérgico, actuar como líder) e independencia de otras personas (por ej.: independiente, confiado en sí mismo, autosuficiente, individualista). Algunos atributos adicionales pertenecen a la eficacia personal (por ej.: confiado en sí mismo, sentimientos de superioridad, toma de decisiones fáciles) y aspectos de estilo personal (por ej.: directo, audaz, nunca se da por vencido fácilmente).

En síntesis, la *Teoría de Congruencia de Rol* de Género de Alice Eagly otorga un papel central a los roles de género y a la clasificación de género de las conductas asociadas a la tarea y las orientadas a las relaciones sociales<sup>55</sup>. Esta postula que existen expectativas compartidas que se aplican a las personas basándose únicamente en su sexo socialmente identificado y que el contenido de la mayoría de estas expectativas puede resumirse de forma general en función de diferencias en dos dimensiones: *agéntica* y *comunal*<sup>56</sup>. Así, se espera que los hombres posean más cualidades *agénticas*, que sean independientes, dominantes, agresivos, competentes, y que las mujeres posean más atributos *comunales*, que sean amables, generosas, preocupadas por los demás, que expresen sus emociones<sup>57</sup>.

---

55 CUADRADO y NAVAS. *Op. cit.* p. 312.

56 EAGLY. *Op. cit.* p. 16.

57 *Ibid.*

## CONCLUSIONES

En los últimos años se han producido cambios sociales, legales y culturales significativos que favorecen la inclusión de la mujer en los puestos más altos de las organizaciones e, incluso, gobernar países. Sin embargo, para poder llegar a la cúspide de las organizaciones, las mujeres deben sortear muchos más obstáculos que los hombres. En este contexto, el estilo de liderazgo resultó ser un problema adicional, puesto que la dirección y el liderazgo, tradicionalmente, ha sido asociado con los hombres.

El que las mujeres hayan ocupado puestos de dirección y liderazgo en menor medida que los hombres, ha motivado la búsqueda de numerosos factores explicativos: de tipo psicológico, diferencias en rasgos motivacionales, de personalidad y de valores; otros, basados en la cultura organizacional, como la identidad laboral y el lugar de trabajo; y, también, de tipo sociológico, las decisiones que deben tomar las mujeres con respecto a sus compromisos familiares-laborales y la existencia de estereotipos organizacionales. Se suman las diferencias en la formación y trayectoria profesional entre hombres y mujeres y explicaciones que parten de la existencia de un fenómeno de discriminación hacia las mujeres.

Las personas suelen asociar al hombre y a la mujer con diferentes rasgos y características, relacionando mayoritariamente a los hombres con atributos vinculados al liderazgo. Por lo general, se tiende a asignar a los hombres cualidades tales como: la competencia, el control, la racionalidad y la asertividad. En cambio, las mujeres suelen ser calificadas como: sensibles, amigables, expresivas y preocupadas por los otros.

Dichas características se irían consolidando como consecuencia de procesos de socialización diferenciales entre hombres y mujeres. De esta manera, los diferentes contextos sociales conforman estereotipos de hombres y mujeres. Estos entendidos como un conjunto de creencias compartidas socialmente acerca de las características que poseen cada uno de ellos.

Las características de hombres y mujeres han dado pie al estudio y consiguiente literatura, técnica y no técnica, sobre el liderazgo de ambos sexos. Sin embargo, no es fácil encontrar una respuesta categórica sobre si las mujeres lideran de una manera diferente de los hombres, dada la complejidad de las variables intervinientes.

La literatura no técnica reconoce evidentes diferencias entre los estilos de liderazgo de hombres y mujeres. Por el contrario, los estudios empíricos o técnicos no son indiscutibles para determinar diferencias en los estilos de liderazgo entre ambos.

Los estudios son escasos y relativamente recientes, además, de distinto tipo: organizacionales, de laboratorio y de evaluación de estilos de liderazgo, efectuados en sociedades del hemisferio norte, agregando una nueva complejidad a su generalización.

Hemos revisado la aplicación del método de investigación denominado metaanálisis, herramienta importante en el desarrollo científico y en la construcción de teorías, aplicados al proceso de combinar los resultados de diversas investigaciones relacionadas con el liderazgo de hombres y de mujeres. Los estilos de liderazgo más frecuentemente utilizados en los metaanálisis dicen relación con: “*liderazgo orientado a las tareas*” versus “*liderazgo orientado a las personas*” (relaciones), y el estilo de liderazgo “*democrático*” versus el liderazgo “*autocrático*”.

La combinación de los diversos estudios relacionados con el liderazgo de hombres y mujeres, ha permitido demostrar que:

- a) Las mujeres muestran un estilo de liderazgo más “democrático” y “participativo” (orientadas hacia las relaciones) que los hombres y que estos lo hicieron de forma más “autocrática” o “directiva” que las mujeres;
- b) Los hombres emergen como líderes con mayor frecuencia que las mujeres (aunque ello depende del tipo de liderazgo medido);
- c) Las mujeres líderes son evaluadas, respecto del liderazgo, menos favorablemente, en comparación con los hombres en determinadas circunstancias;
- d) Los hombres tienen una mayor motivación para dirigir que las mujeres, al menos, según el instrumento de Miner;
- e) Las mujeres líderes tienden a enfatizar la cooperación sobre la competición y,
- f) De modo general, los resultados de los metaanálisis indican que no existe diferencia en la eficacia del equipo considerando el género, puesto que si el equipo es dirigido por hombres o mujeres las diferencias en eficacia no resultan ser estadísticamente significativas.

Aunque Eagly y sus colaboradores explican los resultados obtenidos en los metaanálisis desde su teoría de la congruencia del rol de género existen algunas explicaciones alternativas y autores que consideran que la teoría del rol social presenta supuestos cuando menos cuestionables, lo que hace el avance más lento en la comprensión de este fenómeno.

Finalmente, los estudios realizados en contextos militares son escasos en comparación con los de otros contextos organizacionales. Sin embargo, algunos estudios muestran que los integrantes –hombres y mujeres– de las Fuerzas Armadas califican de manera superior la eficacia del liderazgo masculino. Lo que no debe sorprender tratándose de un ámbito profesional que, históricamente, ha sido reservado para el hombre, al que la mujer ha ingresado de manera formal, en igualdad de trato y equidad, en las últimas décadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA, Nureya y MAJLUF, Nicolás. Women in management: A study of Chilean executives. *Abante*, Vol. 6 (1): 55-81, 2003.
- ABARCA, Nureya y MAJLUF, N. Liderazgo Masculino v. Femenino. *Harvard Business Review América Latina*, Vol. 88 (4): 74-75, 2010.
- ACUÑA, Daniela. Estudio comparativo de la confianza y el liderazgo de hombres y mujeres. Tesis (Magíster en Ciencias de la Ingeniería). Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004, 104p.
- ADLER, Nancy. Global Leadership: Women leaders. *En*: MOBLY, William, GESSNER, M. Jocelyne & ARNOLD, Val. (Eds.), *Advances in Global Leadership*, Vol. 1, Stamford, CN: JAI Press, pp. 49-73, 1999.
- BAKAN, David. *The duality of human existence: An essay on psychology and religion*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- BROVERMAN, Inge, VOGEL, Susan, BROVERMAN, Donald, CLARKSON, Frank. & ROSENKRANTZ, Paul. Sex-roles stereotype: A current appraisal. *Journal of Social Issues*, 28 (2): 59-78, 1972.
- CHADWICK, Soledad: *"Realidad de la mujer ejecutiva en Chile"*. Tesis (Magíster Ciencias de la Ingeniería), Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.
- CUADRADO, Isabel y NAVAS, Marisol. La técnica del metaanálisis aplicada al estudio del liderazgo y el género: Resultados e implicaciones. *Revista de Psicología General y Aplicada*, ( 53): 303-317, 2000.
- CUADRADO, Isabel. Cuestiones teóricas y datos preliminares sobre tres estilos de liderazgo. *Revista de Psicología Social*, 16 (2): 131-155, 2001.
- CUADRADO, Isabel y MOLERO, Fernando. Liderazgo transformacional y género: autoevaluaciones de directivos y directivas españoles. *Revista de Psicología del trabajo y de las organizaciones*, 18 (1): 39-55, 2002.
- CUADRADO, Isabel. ¿Emplean los hombres y mujeres diferentes estilos de liderazgo? Análisis de la influencia de los estilos de liderazgo en el acceso a los puestos de dirección, *Revista de Psicología Social*, 18 (3): 283-307, 2003.
- CUADRADO, Isabel. Valores y rasgos estereotípicos de género de mujeres líderes. *Psicothema*, 16, pp. 279-284, 2004.
- CUADRADO, Isabel, MOLERO, Fernando y NAVAS, Marisol. El liderazgo de hombres y mujeres: diferencias en estilos de liderazgo, relaciones entre

- estilos y predictores de variables de resultado organizacional. *Acción Psicológica*, 2 (2): 115-129, 2003.
- DONADIO, Marcela y MAZZOTTA, Cecilia (coord.). *La mujer en las instituciones armadas y policiales: Resolución 1325 y Operaciones de Paz en América Latina*, 1a ed. Buenos Aires, 2009.
- EAGLY, Alice. *Sex differences in social behavior: A social-role interpretation*. Hillsdale, NJ.: Lawrence Erlbaum Associates, 1987.
- EAGLY, Alice & JOHNSON, Blair. Gender and leadership style: A meta-analysis. *Psychological Bulletin* (108): 233-256, 1990.
- EAGLY, Alice & KARAU, Steven. Gender and the emergence of leaders: A meta-analysis. *Journal of Personality and Social Psychology*, 60 (5): 685-710, 1991.
- EAGLY, Alice, MAKHIJANI, Mona & KLONSKY, Bruce. Gender and the evaluation of leaders: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 111 (1): 3-22, 1992.
- EAGLY, Alice, KARAU, Steven, MINER, John. & JOHNSON, Blair: Gender and motivation to manage in hierarchic organizations: A meta-analysis. *The Leadership Quarterly*, 5 (2): 135-159, 1994.
- EAGLY, Alice, KARAU, Steven & MAKHIJANI, Mona. Gender and the effectiveness of leaders: A meta-Analysis. *Psychological Bulletin*, 117 (1): 125-145, 1995.
- EAGLY, Alice, WOOD, Wendy, & DIECKMAN, Amanda. Social role theory of sex differences and similarities: A current appraisal. En: ECKES, Thomas & TRAUTNER, Hanns (Eds.), *The developmental social psychology of gender*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, pp. 123-174, 2000.
- EAGLY, Alice & JOHANNESSEN-SCHMIDT, Mary. The leadership styles of women and men. *Journal of Social Issues*, 57 (4): 781-797, 2001.
- EAGLY, Alice & KARAU, Steven. Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109 (3): 573-598, 2002.
- EAGLY, Alice, JOHANNESSEN-SCHMIDT, Mary & VAN ENGEN, Marloes. Transformational, transactional and laissez-faire leadership styles: A meta-analysis comparing women and men. *Psychological Bulletin*, 129 (4): 569-591, 2003.
- EAGLY, Alice & CARLI, Linda. Finding gender advantage and disadvantage: Systematic research integration is the solution. *The Leadership Quarterly*, 14 (6): 851-859, 2003a.
- EAGLY, Alice & CARLI, Linda. The female leadership advantage: An evaluation of the evidence. *The Leadership Quarterly*, 14 (6): 807-834, 2003b.

- ESTRADA, Sandra. Liderazgo a través de la historia. *Scientia et Technica*, 34, pp. 343-348, 2007.
- GALLEGOS, Fanny, GUZMÁN, Javiera, SAAVEDRA, Camila, SILVA, Andrea. Participación de mujer en cargos gerenciales: Una investigación cualitativa de empresas financieras. Tesis (Ingeniero Comercial). Santiago, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2012. Disponible en <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/111789>
- GODOY, Lorena & MLADINIC, Antonio. Estereotipos y roles de género en la evaluación laboral y personal de hombres y mujeres en cargos de dirección. *Psyke*, vol 18 (2): 51-64, 2009.
- HERRERA, Patricia. Rol de género y funcionamiento familiar. *Revista Cubana Medicina General Integral*, 16 (6): 568-573, 2000.
- LODEN, Marilyn. *Feminine leadership or how to succeed in business without being one of the boys*. McGraw-Hill, New York, 1985.
- LÓPEZ-ZAFRA, Esther (coord.). *Estereotipos de género y Liderazgo: cómo son las mujeres líderes*. Ed. Del Lunar, 2008.
- MOREIRA, Claudia. *Liderazgo transformacional y género en organizaciones militares*. Tesis (Doctor en Psicología), Departamento de Psicología Social, Universidad Complutense de Madrid, España, 2010. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/11436/1/T32255.pdf>
- MOLERO, Fernando, CUADRADO, Isabel, GARCÍA, Cristina, RECIO, Patricia & RUEDA, Beatriz. *Mujer y liderazgo en el siglo XXI: Una aproximación psicosocial a los factores que dificultan el acceso de la mujer a los puestos de responsabilidad*. Colección: Estudios e investigaciones. Madrid: Instituto de la Mujer. Ministerio de Igualdad, España. 2009. Recuperado de [http://www.inmujer.migualdad.es/MUJER/mujeres/estud\\_inves/757.pdf](http://www.inmujer.migualdad.es/MUJER/mujeres/estud_inves/757.pdf)
- OSSES, Carolina. *Liderazgo: Análisis por género en la relación jefe-subordinado*. Tesis (Magíster en Ciencias de la Ingeniería), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2008.
- PALACIÁN DE INZA, Blanca. *El 12,3 por cien de mujeres*. España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, p.5.
- RAMOS, Amparo. *Mujeres y liderazgo: Una nueva forma de dirigir*. Universitat de València, 2005.
- RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, 2014. 271p.

ROSENKRANTZ, Paul, VOGEL, Susan, BEE, Helen, BROVERMAN, Inge & BROVERMAN, Donald. Sex role stereotypes and self-concepts in college students. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 32, pp. 287-295, 1968.

SERNAM, Servicio Nacional de la Mujer. Análisis de género en el aula. Documento de Trabajo N° 117, Santiago, Chile, 2009. [Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2014]. Disponible en: [http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMTE0NDczNw==&Análisis\\_de\\_Genero\\_en\\_el\\_Aula.\\_](http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMTE0NDczNw==&Análisis_de_Genero_en_el_Aula._)



---

# REINSERCIÓN, REPOSICIONAMIENTO Y RESIGNIFICACIÓN GLOBAL CHINA: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA HEGEMONÍA, 1990-2014<sup>\*∞</sup>

RODRIGO ÁLVAREZ VALDÉS\*\*

## RESUMEN

*El mundo ve hoy cómo China se proyecta como un actor de importancia en el sistema internacional, donde lo central es visualizar cuál es su potencial y observar la tensión entre cooperación y hegemonía que domina su política exterior. Esta tensión está conformada por la trilogía de reinserción, reposicionamiento y resignificación; donde lo medular es que esta ha logrado mantener un claro mensaje de cooperación por sobre el de la hegemonía, pero donde esta última es un pilar que lenta pero sostenidamente gana terreno en la política exterior china. Efectivamente, hoy es posible argumentar que China está en una clara promoción más compleja que se sustenta en las etapas de reposicionamiento y resignificación.*

**Palabras clave:** China, reinserción, reposicionamiento, resignificación, cooperación, hegemonía.

---

\* Este trabajo es resultado de la investigación doctoral en ejecución "La Estrategia Comunicacional de China hacia América del Sur: entre la hegemonía y la cooperación, los casos de Argentina, Brasil y Chile (2008-2012)"; y es parte de los estudios de doctorado realizado en el Doctorado de Estudios Americanos en la Universidad de Santiago de Chile (USACH).

\*\* Magíster en Economía Política Internacional por la Universidad de Tsukuba (Japón), candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos en la especialidad Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile, International Visitor Leadership Program (IVLP) por The United States Department of State Bureau of Educational and Culture Affairs y Periodista y Comunicador Social por la Universidad Diego Portales (Chile). Además, es Coordinador e Investigador del Centro-Programa de Estudios Coreanos ([www.chkscp.cl](http://www.chkscp.cl)) y miembro del Nuclear Security Governance Expert Group (NSGEG), del Fissile Material Working Group (FMWG) y de la Red de Seguridad de América Latina (RESDAL). Su investigación se centra en temas sobre Asia-Pacífico; Seguridad Internacional; No proliferación, Seguridad y Desarme Nuclear y Estudios y Relaciones Internacionales. Actualmente es profesor adjunto en la carrera de Periodismo y Estudios Internacionales en la Universidad de Santiago de Chile y Periodismo en la Universidad Mayor. [rodrigoalvarez\\_98@yahoo.com](mailto:rodrigoalvarez_98@yahoo.com) [rodrigo.alvarez@usach.cl](mailto:rodrigo.alvarez@usach.cl)

∞ Fecha de recepción: 081015  
Fecha de aceptación: 151015

## GLOBAL RE-INSERTION, RE-POSITIONING AND RE-SIGNIFICATION OF CHINA: BETWEEN COOPERATION AND HEGEMONY 1990 -2014

### ABSTRACT

*Nowadays, the world is a witness of how China is projecting itself as a relevant actor in the international system, where the most important factor is to understand its potential and to observe the tension between the cooperation and hegemony that is currently dominating its foreign policy. This tension is formed by the trilogy of re-insertion, re-positioning and re-signification; the clear message of cooperation and how it overshadows its dominance is central, whereas the hegemony is the pillar which is slowly gaining ground in China's foreign policy. Today it is possible to notice that China is gradually promoting a more complex stage of re-positioning and re-signification.*

**Key words:** *China, re-insertion, re-positioning, re-signification, cooperation, hegemony.*

### INTRODUCCIÓN

El mundo hoy ve con interés el ascenso de China, el cual la ha consolidando como un actor con mayor participación e injerencia en el sistema internacional. Como sostienen Quansheng Zhao y Liu Guoli, el “desafío chino es simultáneamente un tema doméstico e internacional y está, profundamente, anclado a su dinamismo económico y al incremento de su influencia global”<sup>1</sup>. A este respecto, en 2010, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Yang Jiechi, reflexionó con respecto a dos preguntas que el mundo se hace insistentemente sobre su nación: “¿cómo China, un país que siempre está creciendo y desarrollándose, interactuará con el resto del mundo? y ¿cuál será el rol que China jugará en el orden internacional?”. Razón por la cual, Sheng Ding reflexiona que “en la medida que China refuerza su poder y la lucha por su estatus, la pregunta de ¿cómo el ascenso chino va a transformar el sistema internacional?, se ha convertido en uno de los asuntos más controversiales en el campo de las relaciones internacionales”<sup>2</sup>. El punto, como sostiene Jiang Wang,

---

1 ZHAO, Quansheng y LIU, Guoli. The Challenges of Raising China. The Journal of Strategic Studies. 30 (4-5), pp. 585-608, 2007.

2 DING, Sheng. Analyzing Rising Power from the Perspective of Soft Power: a new look at China's rise to the status quo power. Journal of Contemporary China. 19 (64), pp. 255-272, 2010.

“es definir si China debería llegar a ser un gran poder mundial, pero donde pocos saben si debería llegar a ser primero entre los iguales o solo igual a los demás”<sup>3</sup>.

América Latina no ha estado al margen del impacto mundial que ha significado el crecimiento de la influencia china en el sistema internacional; la cual se ha conceptualizado como “saliendo al mundo” [*zou chuqu*]. Este país asiático, como lo sostienen entre otros Ariel Armony y Juia Strauss<sup>4</sup>; Benjamin Creutzfeldt<sup>5</sup>; y Fernando Villamizar<sup>6</sup>, ha comenzado a ser un actor más activo en la región. Efectivamente, sin disputar abiertamente hasta ahora la supremacía histórica de los Estados Unidos, pareciera comenzar a actuar con mayor decisión e ir alcanzando mayores cuotas de poder e injerencia. Sin embargo, existe una tensión implícita en el proceso del arribo de China a América Latina; donde como lo expresa Roberto Valencia<sup>7</sup>, “la pregunta clave hoy es [visualizar] si [los países de la región] se inclinarán más hacia China o hacia Estados Unidos, o ellos encontrarán una manera de equilibrar las relaciones”.

Lo central es que este proceso de ascenso ha sostenido en un claro mensaje: la necesidad de mantener, en el corto y mediano plazo, una sinergia positiva con el orden global. De esta forma, China interactuaría en el sistema internacional sobre la base de una política de tipo *soft-power*, en la que predominaría un mensaje de cooperación e interacción pacífica. Esta política de cooperación, aparentemente, no distinguiría entre potencias globales, potencias emergentes y países que, principalmente, son vistos como oferentes de materias primas y por lo tanto estratégicos para sustentar el camino de China hacia la consolidación como una potencia mundial.

Si bien aún no es posible definirla como una potencia global, China avanza en una clara dirección: dejar de ser un país de influencia limitada, para convertirse durante el siglo XXI en uno de influencia mundial. Efectivamente, según Marc Lanteigne, “sostener que China ha alcanzado un estatus de superpoder sería prematuro, esto desde que los teóricos de las relaciones internacionales sostienen que para ser considerado un súper o poder global no solo se debe tener la habilidad de proyectar poder a nivel mundial, una habilidad de la que China aún carece, sino que también se debe ser capaz de manipular y construir un sistema

3 WANG, Jiang. *Soft Power in China: Public Diplomacy thought Communication*. New York: Palgrave macmillan, 2011.

4 ARMONY, Ariel and STRAUSS, Julia. From Going Out (*zou chuqu*) to Arriving In (desembarco): Constructing a New Field of Inquiry in China-Latin America Interactions. *The China Quarterly*. Vol. 209, pp. 1-17, 2012.

5 CREUTZFELDT, Benjamin. América Latina en la política exterior china. *Papel Político*. 18 (2), pp. 599–611, 2013.

6 VILLAMIZAR, Fernando. Smart Power y la Política Exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe. *Revista Enfoques*. 10 (17), pp. 33–51, 2012.

7 VALENCIA, Robert. US and China: The Fight for Latin America. *World Policy Blog* [en línea]. 2013. [Fecha de Consulta: 16 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.worldpolicy.org/blog/2013/06/24/us-and-china-fight-latin-america>

internacional a nivel global”<sup>8</sup>. Susanne Gratius confirma esta situación cuando observa que “China no suele crear nuevas agendas o iniciativas globales, y más que un *rule-maker* tiende a ser un *rule-taker* en el sistema internacional”<sup>9</sup>. Empero, lo que está claro, más allá de los discursos oficiales, y en contradicción con estos, es que el objetivo es llegar al nivel de un actor de carácter mundial.

En este trabajo, con la idea de una política exterior destinada a incrementar su presencia e influencia internacional, la cual no solo se desarrolla sobre la base de la recurrente idea de la importancia económica mundial, se analiza la tensión entre cooperación y hegemonía de la resignificación global de China. Así, lo central, es que esta se sitúa en una tensión que se da por lo que aquí se establece como una trilogía conformada por los procesos de reinserción, reposicionamiento y resignificación.

El término reinserción es aquí entendido como el proceso de [re]integrarse nuevamente a algo. Según Lily Bravo, “la política aislacionista y la lucha por la autosuficiencia impuestas por China, fueron terminadas por Deng Xiaoping al reconocer que esta habían generado falencias y atraso en el desarrollo de su país”<sup>10</sup>. De tal forma, China debía reinsertarse en el sistema económico internacional. El reposicionamiento, por su parte, es entendido como una etapa superior al de la reinserción, el cual implica una variable política más desarrollada. Además, este requiere estar articulado con un trabajo de resignificación. Así, el reposicionamiento de China tiene un claro objetivo de volver a posicionarse en el sistema internacional, pero ya no solo desde una visión económica, sino que también como un actor político. La resignificación, pilar fundamental del proceso de reposicionamiento implica, sin cambiar la esencia del actor involucrado, proyectar una imagen renovada, que permita acceder a un nuevo estadio de injerencia y participación internacional.

Lo medular de esta trilogía es que la misma ha logrado mantener un claro mensaje de cooperación por sobre el de la hegemonía, pero donde la hegemonía es un pilar que lenta, pero sostenidamente, gana terreno en la política exterior China.

Es por esta razón que es de suma importancia ya no solo estudiar sobre lo que ha sido su proceso de reinserción, sino que avanzar en sus procesos de re-posicionamiento y de resignificación. En este caso el objetivo es proyectar fundamentalmente una imagen de reposicionamiento no agresivo a nivel mundial,

---

8 LANTEIGNE, Marc. *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. New York: Routledge, 2009.

9 GRATIUS, Susanne. *Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o Desestabilizadoras?* FRIDE [en línea]. Abril 2008 [Fecha de Consulta: 23 de mayo de 2015]. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/414/las-potencias-emergentes:-%C2%BFestabilizadoras-o-desestabilizadoras>

10 BRAVO, Lily. *La inserción internacional de la República Popular China: una visión desde las relaciones internacionales*. *Estudios Internacionales*. 34 (133), pp. 48–70, 2001.

proceso que potencia el desarrollo económico, el multilateralismo y la profundización de las relaciones internacionales por la vía del crecimiento de las relaciones diplomáticas de China. Respecto a las relaciones diplomáticas, se constituyen en el centro del proceso de reposicionamiento, haciendo de la profundización de encuentros de alto nivel político (reuniones presidenciales, reuniones ministeriales, interacción a nivel de embajadas y la participación en reuniones de “altas cumbres”) una base sustantiva de la política exterior de China. Para este objetivo ha sido fundamental la información recopilada desde la página oficial (versión en inglés) del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, desde la cual se pudieron recopilar datos de las reuniones de alto nivel político desde el año 2000.

Así, luego de esta introducción, el trabajo analiza tres períodos que buscan describir el camino desde la reinserción al reposicionamiento y a la resignificación de esta nación en el sistema internacional. Primero, considerando brevemente los períodos de Mao Zedong y Deng Xiaoping, se aborda el período de Jiang Zemin, el cual apunta a la necesidad de iniciar un proceso de reposicionamiento y resignificación. Segundo, se examina la consolidación del proceso de reposicionamiento y de resignificación en el período de Hu Jintao. Tercero, se analizan las interrogantes que se han abierto en estos procesos con la llegada de Xi Jinping. Por último se entregan reflexiones finales.

### **Jiang Zemin [junio 1989 - noviembre 2002]: de la reinserción de 1978 a la génesis del reposicionamiento y la resignificación, una construcción desde Mao Zedong y Den Xiaoping**

Las reformas iniciadas en 1978 son centrales para entender el proceso de reinserción y con ello los de reposicionamiento y resignificación. Efectivamente, es desde este momento en el que China, gradualmente, se ha ido transformando en un actor central para Asia, así como también para el resto del mundo. Ha sido el proceso de reinserción, sustentado principalmente en el intercambio comercial, la base de las actuales etapas más avanzadas de reposicionamiento y resignificación. Estas nuevas etapas surgen desde fines de los 80 cuando la sola variable de la reinserción económica, no permitió contestar las nuevas demandas de la interacción china y el sistema internacional. Efectivamente, el reposicionamiento y la resignificación, le han permitido desarrollar una posición donde la política se ha transformado en un instrumento hegemónico.

Jiang Zemin integró las experiencias de los dos periodos que le antecedieron. Así, el pragmatismo de Mao Zedong fue central en lo que puede ser definido como el primer punto de inflexión de la diplomacia china del siglo XX; que le permitió pasar desde la pura confrontación a los albores de la reinserción contenida. Esta contención fue orientada a tener una posición de equilibrio frente a sus dos

adversarios; razón por la cual el país se ubicó entre los intereses mundiales de Estados Unidos y la Unión Soviética. Según Shu Guang Zhang, “China deseaba jugar un juego que le permitiera [ser uno de los vértices] de un nuevo triángulo de poder”<sup>11</sup>. Este nuevo escenario cambió por completo la autodefinición que China debía cumplir en la Guerra Fría y en el sistema internacional, para lo cual estaba llamada a cumplir un rol más activo, pero no por ello desequilibrante.

Con la llegada al poder de Deng Xiaoping, se experimentó un segundo punto de inflexión. Deng ajustó la visión de la idea de la coexistencia de Mao que se movía entre la confrontación y reinserción contenida o en equilibrio, a la de una visión de reinserción pacífica y sigilosa. Esta forma de ver la participación de su país en el sistema internacional no desconocía lo central del pragmatismo de la diplomacia de su política exterior. Deng, para esto, presentó el documento La Estrategia de los 24 Caracteres<sup>12</sup>; el cual marcó la diferencia con Mao. Así, desarrollando una visión de contención, se debía mantener una política de bajo perfil, donde la reinserción sería principalmente por la vía de la variable económica. Desde su perspectiva, el desarrollo y crecimiento chino solo se alcanzaría por medio de la paz y la cooperación con el mundo. Según Jiang Wang, “el argumento central de este principio [de Deng] es que China debía cultivar un estable y pacífico ambiente para su desarrollo económico a través de mantener un bajo perfil y evitar la confrontación”<sup>13</sup>. Con este fin, como sostiene Barry Buzan, “hubo un cambio impresionantemente rápido en la política de ascenso revolucionario de Mao Zedong, profundamente antagonista al *statu quo* dominado por Occidente, a la política de Deng Xiaoping de ascenso pacífico dentro del *statu quo*”<sup>14</sup>.

En esencia, manteniendo la estabilidad del régimen chino, la estrategia de la reinserción global sigilosa, desarrollada por Deng, fue un mecanismo que apuntaba a un crecimiento y desarrollo que no levantaría suspicacias y/o innecesarios temores en el sistema internacional. Efectivamente, la Estrategia de los 24 Caracteres fue el pilar para contener la tensión implícita entre cooperación y hegemonía que China proyectaba. El documento, dado el momento histórico, fue clave para proyectar una reinserción desde la perspectiva de un jugador que

---

11 ZHANG, Shu Guang. Constructing Peaceful Coexistence: China's Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conferences, 1945–55. *Cold War History*. 7 (4), pp. 509–528, 2007.

12 La estrategia, propuesta a fines de los 80, marcaría la política exterior de China en los 90 y se transformaría en una de las políticas más controversiales en los períodos siguientes. El documento, a través de seis objetivos centrales, promueve una política de reinserción cautelosa donde la intención de ser un actor mundial que dictamine por la fuerza reglas globales no es prioritario: (1) Mirar y analizar calmadamente los eventos, (2) Asegurar nuestra propia posición, (3) Negociar los cambios con confidencia, (4) Esconder nuestras capacidades y esperar la llegada de nuestro momento, (5) ser hábiles manteniendo el bajo perfil y (6) Nunca reclamar liderazgo.

13 WANG, J. *Op. cit.* p. 8.

14 BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? *The Chinese Journal of International Politics*. 3 (1), pp: 5-36, 2010.

solo sería un tomador de reglas y no un generador de ellas. La razón principal de tal idea era la de evitar ver a China como una amenaza para el sistema internacional. Para Pablo Bustelo, “la tesis de la amenaza se expresa de muy diversas formas, [donde] cabe destacar las siguientes: (1) El enfoque realista, según el cual esa amenaza es inevitable, tanto por la experiencia histórica del siglo XX como por las grandes dimensiones de China. (2) La insistencia en las continuas fricciones con EE.UU. (3) La idea de que China está esperando a desarrollarse para dominar el mundo”<sup>15</sup>.

La llegada de Jiang al poder enfrentará dos hechos que serán centrales para confirmar que el proceso de reinserción global, iniciado por Deng, debía experimentar un ajuste hacia un nuevo estadio: el del reposicionamiento y resignificación. Por un lado, Jiang tomaba el poder semanas después de la crisis de la Plaza de Tiananmen; en el cual una parte de China demandó avanzar hacia una mayor democratización. Para occidente la represión y consecuencias de lo vivido en Tiananmen solo confirmó las aprensiones que se habían desarrollado en torno al Síndrome de la Amenaza. Por otro, solo meses después, enfrentaría el profundo ajuste en el sistema internacional experimentado por el fin de la Guerra Fría y con ello el término del orden bipolar y la instauración de un sistema unimultipolar. La desaparición de la Unión Soviética y con ello el surgimiento de un mundo unipolar, bajo el dominio de los Estados Unidos, demandó replantearse las ideas de Deng en relación al comportamiento de bajo perfil en el sistema internacional. Sin embargo, esta cuestión central no fue externalizada en los discursos oficiales, sino que se mantuvo de forma pragmática el discurso de la China en un sistema de cooperación global.

Para Jiang y el Partido Comunista de China, estos sucesos internos y globales apuntaron a iniciar un nuevo ajuste. Efectivamente, este contexto, generando un tercer punto de inflexión, debe ser visto como el inicio del fin del proceso de reinserción en la lógica de Deng, y la génesis del proceso de reposicionamiento y resignificación de China. Desde entonces, no solo la variable económica sería lo central, sino que el reconocimiento de lo político y, en especial, un cambio no declarado hasta hoy en la visión de su relación con el sistema internacional. En otras palabras, como una reacción natural al mundo unipolar, China comienza a desarrollar una posición en la que la variable de la hegemonía (como actor global) debía también comenzar a ser considerada.

El reposicionamiento tendrá un efecto en el relato de interacción mundial. Jiang, moviéndose entre los principios de Mao y Deng, instaló en el discurso de

---

15 BUSTELO, Pablo. China's Emergence: Threat or 'Peaceful Rise'? Real Institute Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos [en línea]. Noviembre 2005 [Fecha de Consulta: 10 de febrero de 2015]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/asia-pacifico/ari+135-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari+135-2005)

su país el concepto del “Ascenso del Poder Chino”. El pragmatismo, confirmando la idea central de la cooperación global, volvía a ser la clave en el manejo de sus relaciones internacionales con el mundo. Por un lado, Jiang, en línea con Deng, confirmaba los beneficios del intercambio comercial y de una acción coordinada bajo los parámetros de la cooperación internacional. Por esta razón, como lo había hecho Deng con los 24 caracteres, Suisheng Zhao sostiene que “el Presidente Jiang Zemin propuso, en 1993, la fórmula de los 16 caracteres: incrementar confianza, reducir los problemas, fortalecer la cooperación y evitar la confrontación”<sup>16</sup>. Por el otro, sin embargo, reconociendo la visión de Mao, se realizó un movimiento que apuntaba hacia una interacción más activa y más allá de la variable económica. Con este objetivo, Jiang instaló la idea del “Ascenso del Poder Chino”. Así, se reconocía como uno de los actores centrales del sistema internacional; el cual, debía adquirir y consolidar una posición de mayor preponderancia global. La primera área de influencia fue la periférica. Según Marc Lantheigne, “China desarrolla la Diplomacia de la Periferia, la cual buscaba alcanzar una [comunicación] sustentada en una buena relación vecinal y profundizar la política de Zemin en cuanto a la influencia regional”<sup>17</sup>.

La idea del “Ascenso del Poder Chino” se sustentó en el reconocimiento de la variable política, la que se hizo presente por medio del multilateralismo. Desde aquí, implícitamente, se hace latente la más significativa de las cuestiones de la trilogía de inserción, reposicionamiento y resignificación global: la tensión entre Cooperación y Hegemonía. Jiang, entonces, desarrolló las bases del proceso de reposicionamiento. Parafraseando a Joel Wuthnow, Xin Li y Lingling Qi, “el rol de China en las instituciones multilaterales está relacionado al debate acerca de si China es un poder [que promueve] el “statu quo”, satisfecha con la estructura actual del orden internacional, o más bien [es un poder] revisionista interesado en la remodelación del orden en su propio beneficio”<sup>18</sup>.

El concepto del “Ascenso del Poder”, siempre manteniendo en los discursos oficiales la idea de la cooperación, se aplicó a través de dos ideas centrales: la “Diplomacia de Gran Poder” (de mediados de los 90) y “Avanzando Hacia Afuera”. En ambas, como ya he sostenido, se inició un proceso de mayor participación global que se expresó en un trabajo sustentado en la visión del multilateralismo. Así, luego de la insipiente inserción de Deng que permitió a China integrarse a la ONU en 1971 y al FMI y Banco Mundial en 1980, durante el periodo de Jiang, esto se tradujo en la incorporación a siete instancias multilaterales: APEC (1991), *Non-Proliferation Treaty* (1992), ASEM (1996), *The Shanghai Five*

---

16 ZHAO, Suisheng. A new Model of Big Power Relations? China-US strategic rivalry and balance of power in the Asia-Pacific. *Journal of Contemporary China*. 24 (93), pp. 377-397, 2015.

17 LANTEIGNE. *Op. cit.* p. 109.

18 WUTHNOW, LI y QI (2012), reconocen en la Diplomacia Multilateral China cuatro dimensiones: “*Washing*”, “*Engaging*”, “*Circumventing*” y “*Shaping*”.

*Mechanism* (1996), G20 (1999), *World Trade Organization* (2001) y *The Shanghai Cooperation Organization* (2001). Todas estas instancias tuvieron el objetivo de preparar un reposicionamiento más activo, y donde China pudiera tener una voz más fuerte, pero sobre todo generadora de una inicial difusión de su posición en torno a los temas globales y de su interés. No cabe dudas que la política multilateralista tendrá un fuerte impacto en el valor de las acciones de China en su política exterior; donde lo económico ya no correría por un carril independiente, sino que estará relacionado a una revaloración de un rol más activo en materia de política exterior.

El retorno a la jurisdicción política y geográfica de los territorios de Hong-Kong (1997) y de Macaos (1999) reforzó la idea de que China necesitaba, y estaba en el momento correcto para moverse desde la reinserción al reposicionamiento global. Sin embargo, la transición entre reinserción y reposicionamiento enfrentó, con el bombardeo de su embajada en Belgrado el 8 de mayo de 1999, una inesperada problemática. La tensión Sino-Estados Unidos tuvo efectos directos en el concepto del “Ascenso del Poder” Chino, que impactaron en la arena interna e internacional.

En la arena interna, en 2000, Jiang lanza una clara advertencia: el proceso de ajuste desde la idea de la reinserción al de un reposicionamiento global, seguirá manteniéndose bajo el poder central. Con este objetivo surge la teoría de los Tres Representantes. Esta teoría, incorporando las fuerzas capitalistas en el proceso de crecimiento y desarrollo económico, tuvo como objetivo el que no se produjera una crisis en los fundamentos y pilares de la organización política. La concentración y administración del poder no estaba (ni está hasta hoy) disponible para ser desafiada por nada, ni por nadie. En la arena internacional, en 2001, también Jiang envía un mensaje. El proceso de reposicionamiento no será detenido. Si bien el discurso oficial sigue promoviendo la idea de la cooperación internacional, es en este año que Jiang presenta el concepto de “Avanzando Hacia Afuera”, que permite mantener vigente la visión de mayor interacción global y donde el concepto de responsabilidad debía ser central del objetivo de China. Para David Scott, “la implementación de la política Avanzando Hacia Afuera (*zou-chuqu*) propuesta por Jiang Zemin, el proceso multilateral creciente y el aceptar la globalización, en la práctica, han desarrollado en China la necesidad de ser responsable frente a algunos organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio y, más ampliamente, frente a la comunidad internacional”<sup>19</sup>.

La resignificación, si bien incipiente, también tiene en el período de Jiang un valor central. Efectivamente, una de las variables fundamentales de un proceso de reposicionamiento es la existencia de un proceso de resignificación. Es

---

19 SCOTT, David. China and the Responsibilities of a Responsible Power-The Uncertainties of Appropriate Power Rise Language. *Asia-Pacific Review*. 17 (1), pp. 72-96, 2010.

por esto que durante el período de Jiang se puede, también, reconocer la génesis de la elaboración, desarrollo y construcción de una imagen internacional como un elemento sustantivo en el relato de reposicionamiento chino global. Según Marc Lanteigne, “desde que China ha estado creciendo también ha estado aumentado el escrutinio internacional sobre ella, Beijing [por lo tanto] ha presentado desde comienzos de los 90 una mayor atención a su imagen internacional (*guojixingxiang*)”<sup>20</sup>. David Shambaugh define esta preocupación, iniciada desde 2000, como la implementación de una clara “ofensiva de seducción”<sup>21</sup>. Así, el proceso de resignificación implica principalmente una creación de una nueva narrativa. Para Kerry Brown, “parcialmente por accidente y parcialmente por diseño, desde 2001, China ha rehecho su imagen y reposicionado a ella misma”<sup>22</sup>. Este aspecto, durante Hu Jintao, se transformará en una política central de los objetivos del gobierno y durante Xi Jinping alcanzará una posición estratégica.

### **Hu Jintao (noviembre 2002 - noviembre 2012): consolidando el reposicionamiento y la resignificación**

Hu Jintao mantuvo y profundizó las ideas de la Teoría de los Tres Representantes desarrollada por Jiang. El objetivo, como lo fue para Mao, Deng y Jiang, era mantener el control político. Lo central es que la consolidación definitiva del mercado como pilar del crecimiento y desarrollo, no había pasado ni pasaría por un cambio en la organización y estructura de poder político interno.

Al igual que su predecesor, Hu tomó el poder precedido por hechos internacionales que tendrían impacto en la arena interna y que consolidaban la necesidad de un ajuste. Efectivamente, los atentados terroristas de 2001 a los Estados Unidos generaron una relectura de la forma en que China debía relacionarse en el sistema internacional; lo cual demandaba definitivamente el cambio desde la reinserción a una política de reposicionamiento y resignificación.

Estos acontecimientos fueron, al poco tiempo de haber ocurrido, asumidos como la génesis del fin del mundo unimultipolar. Desde aquí, el sistema iniciaba su camino hacia el multipolarismo. Para China, marcando la consolidación del tercer punto de inflexión y siempre manteniendo su discurso cooperativo y no beligerante, fue claro que debía ajustarse al nuevo escenario que dominaría el sistema internacional. A este respecto, Marc Lanteigne sostiene que “Beijing ha expresado frecuentemente sus deseos de desarrollar un mundo multipolar donde muchos grandes poderes puedan regularse unos a otros”.

---

20 LANTEIGNE. *Op. cit.* p. 30.

21 SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.

22 BROWN, Kerry. *China's soft power diplomacy in the 21<sup>st</sup> century*. Ed.: Shaun Breslin (ed.): *Handbook of China's International Relations*, London and New York: Routledge, 2010. pp. 94–106.

Así con el objetivo de una mayor participación, Hu profundizó las relaciones económicas desde una perspectiva política; avanzando en el proceso de reposicionamiento global por la vía del multilateralismo, el cual se tradujo en la concreción de acuerdos comerciales y el estudio de los mismos. Entre 2005 y 2011 se firmaron diez iniciativas entre Tratados de Libre Comercio, Acuerdos de Asociación Económicas y Acuerdo Marco de Cooperación Económica. En 2003 con Hong-Kong<sup>23</sup> y Macao<sup>24</sup>, en 2005 con ASEAN<sup>25</sup> (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Rep. Democrática Popular de Laos, Myanmar y Cambodia), en 2006 con Chile<sup>26</sup>, en 2007 con Pakistán<sup>27</sup>, en 2008 con Nueva Zelanda<sup>28</sup> y Singapur<sup>29</sup>, en 2010 con Perú y Taiwán y en 2011 con Costa Rica<sup>30</sup>. Hoy, además, el país tiene en carpeta (entre estudios y consideración) aumentar en siete los acuerdos de libre comercio; lo cual significaría acuerdos con el *Cooperation Council for the Arab States*, Australia, Islandia, Noruega, Corea del Sur, Suecia e India.

En 2002 y 2003, Hu, frente a los hechos ocurridos en Estados Unidos en 2001 y las consecuencias de estos en el paradigma de seguridad mundial, da a conocer dos ajustes en el discurso que determina la relación con el mundo. De este modo, Hu volvía a demostrar una de las claves del proceso de reinserción, reposicionamiento y resignificación: el pragmatismo. Por un lado, se ajusta el mensaje y, por el otro, se sigue en la línea clara de una mayor participación global.

Primero, en 2002, se ajusta el concepto de Jiang de la Diplomacia de Poder, agregando a este el concepto de responsable. La idea de la responsabilidad será el elemento clave en el mantenimiento de los principios de Deng. Segundo, en 2003, también en línea con la idea de la responsabilidad, Hu, reemplaza en el concepto “Ascenso del Poder Chino”, la palabra “poder” por la de “pacífico”, reescribiéndose el mismo al de “Ascenso Pacífico de China”. Marc Lanteigne re-

23 Para leer el texto del acuerdo ver: [http://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/cepa\\_legaltext.html](http://www.tid.gov.hk/english/cepa/legaltext/cepa_legaltext.html)

24 Para leer el texto del acuerdo ver: <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enmacau.shtml>

25 Para leer el texto del acuerdo ver: <http://www.aseansec.org/19105.htm>

26 Para leer el texto del acuerdo ver:  
[http://rc.direcon.cl/sites/rc.direcon.cl/files/bibliotecas/CH\\_TN\\_0906\\_texto\\_completo.pdf](http://rc.direcon.cl/sites/rc.direcon.cl/files/bibliotecas/CH_TN_0906_texto_completo.pdf)

27 Para leer el texto del acuerdo ver: <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enpakistan.shtml>

28 Para leer el texto del acuerdo ver:  
<http://chinafta.govt.nz//1-The-agreement/2-Text-of-the-agreement/0-downloads/NZ-ChinaFTA-Agreement-text.pdf>

29 Para leer el texto del acuerdo ver:  
[http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/comercio/tlc\\_china/texto\\_acuerdo.html](http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/comercio/tlc_china/texto_acuerdo.html)

30 Para leer el texto del acuerdo ver: <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/encosta.shtml>. En este caso si bien la página oficial sobre Free Trade Agreements / Tratados de Libre Comercio chino (<http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>) informa que este es un acuerdo concluido y en vigor, no ocurre lo mismo en la página oficial de la Organización Mundial de Comercio.

sume estos cambios como parte del principio de lo que él define como China en un “mundo armonioso”<sup>31</sup>.

Lo central, con el eslogan de “Ascenso Pacífico” de China, era reconocerse y proyectarse como un actor del tipo “*soft-power*”. Así, como había sido desde Deng, ahora bajo la lógica de un mundo multipolar, China debía seguir evitando las tensiones con occidente. Hu, entonces, rescataba la visión de Deng de una aproximación más cautelosa al sistema internacional. La idea de un proceso pacífico dejaba a China en un reposicionamiento que le permitía adquirir un rol global de armonía y no de confrontación, pero donde la variable política comenzaba a ser tan importante como la económica. En esencia, al país avanzó y comenzó a desarrollar una política exterior más compleja y global. Sin decirlo debía dejar de trabajar en una lógica de observador y dar paso al de un poder global de alcance limitado, pero con la capacidad de tener una influencia mundial a través del incremento del ejercicio diplomático. Parafraseando a David Shambaugh, esta es en esencia la contradicción en el proceso del ascenso chino: “ascenso pacífico versus demostración de un nuevo poder duro”<sup>32</sup>.

En esta dirección, el primer paso dado por China fue abiertamente declarar su apoyo a la instauración de un mundo multipolar. El multipolarismo reconoce la existencia de un mayor número de participantes en la toma de decisiones, con ello la necesidad de una mayor interacción y cooperación. Sin embargo, también reconoce la necesidad de una mayor capacidad y espacio para una participación más autónoma y con una defensa más fuerte de los intereses nacionales.

Para 2003, estos dos ajustes serán claves en el objetivo de articular la dualidad implícita en la tensión entre cooperación y hegemonía. Hu, para entonces, ya tenía claro que caminaba por el reposicionamiento, dejando atrás la etapa de la reinserción. De esta forma, China aplicó una “Diplomacia Multipolar”, la cual no solo consideraba la periferia, sino que una interacción más sistémica. A este respecto, Marc Lanteigne observa que Hu amplía las áreas de influencia a través de una “Diplomacia Transregional, la cual incluyó a la región europea y la diplomacia para el tercer mundo (África y América Latina) como piezas claves que apuntó a incrementar la confianza en el desarrollo de su política exterior más allá de su original zona de confort de la región del Asia-Pacífico”<sup>33</sup>.

La Diplomacia Multipolar desarrollada es el instrumento clave para sostener el argumento de que China se ha movido, sigilosa pero claramente, desde un proceso de reinserción a uno de reposicionamiento. Este tipo de diplomacia no puede solo ser vista como aquella que permitió abrir, en nombre del intercambio comercial y acceso a recursos naturales, nuevos territorios en nuevos continen-

---

31 LANTEIGNE. *Loc. cit.*

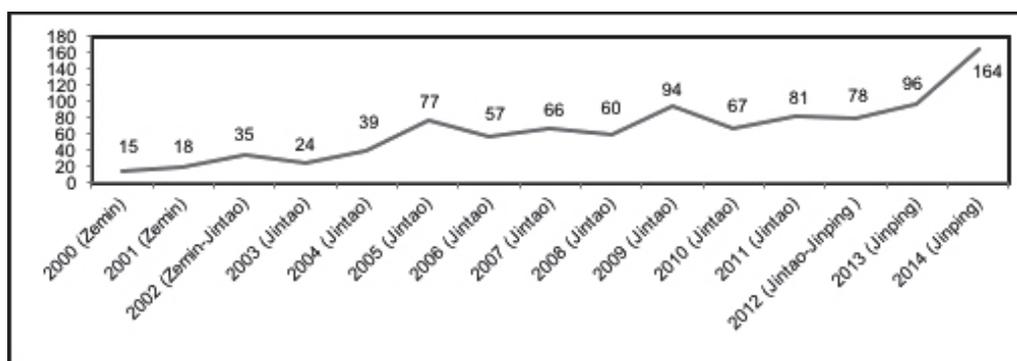
32 SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.

33 LANTEIGNE. *Op. cit.* pp. 15-16.

tes; sino que, además, permitió iniciar un proceso de acercamiento donde China deberá tener una participación política más activa.

Como resultado, en línea con lo que demanda un proceso de reposicionamiento, China ha incrementado su participación y con ello su influencia diplomática. De este modo<sup>34</sup>, entre 2000 y 2012, su actividad de alta política en todo el mundo observa saltos cuantitativos de carácter altamente significativos. En el caso de la actividad diplomática Sino-Africana (Gráfico 1) se observa un incremento del 420%. En la relación Sino-América del Sur y del Caribe (Gráficos 2 y 3), los cambios fueron de un 282% y de 733%, respectivamente. La actividad Sino-Asia (Gráfico 4) vio un crecimiento de un 290%. En cuanto a la relación Sino-Asia Occidental y África del Norte (Gráfico 5) el cambio experimentado fue de 374%. Al mirar las relaciones Sino-Asia Central y Europa (Gráfico 6), para el mismo período, se destaca un aumento de un 1737%. Del mismo modo, se debe subrayar el significativo crecimiento en la diplomacia Sino-Europa, la cual se vio incrementada en un 1025%.

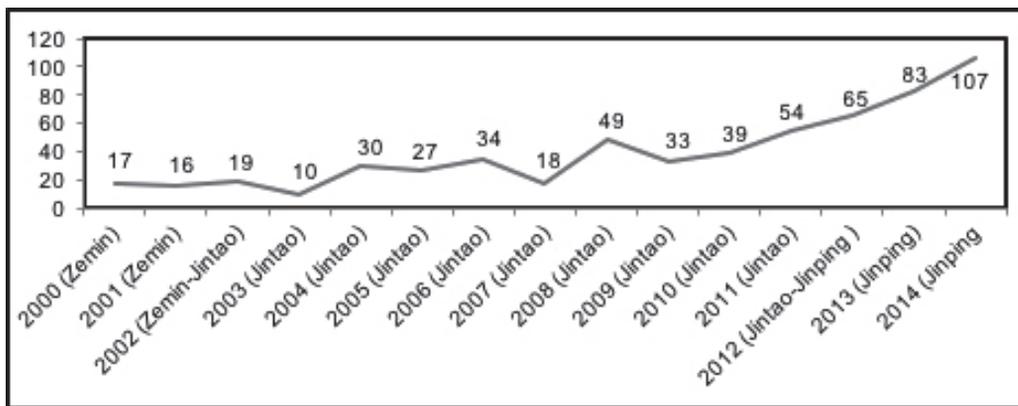
**Gráfico 1**  
Número de Reuniones de Alta Política Sino-África



Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Inglés)

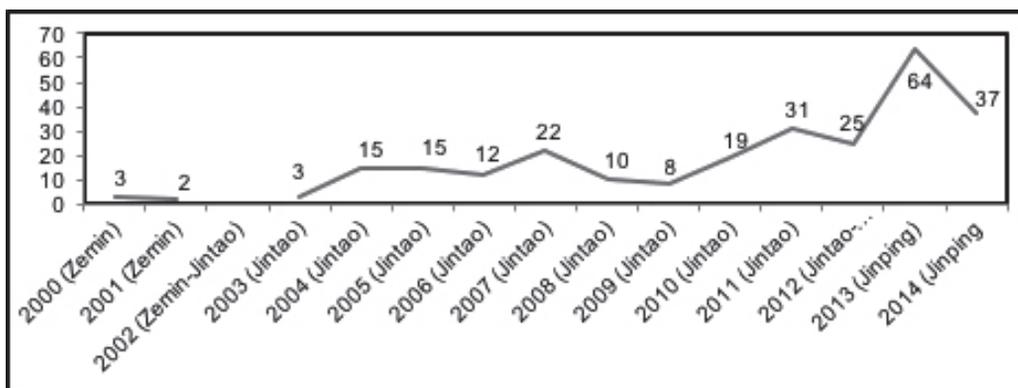
34 Los siete gráficos aquí expuestos fueron elaborados por el autor de este trabajo a partir de la información pública disponible en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. El levantamiento de datos del número de reuniones se construyó al recopilar las actividades de todos los países consignados en las zonas geográficas especificadas por la página antes señalada.

**Gráfico 2**  
Número de Reuniones de Alta Política Sino-América del Sur



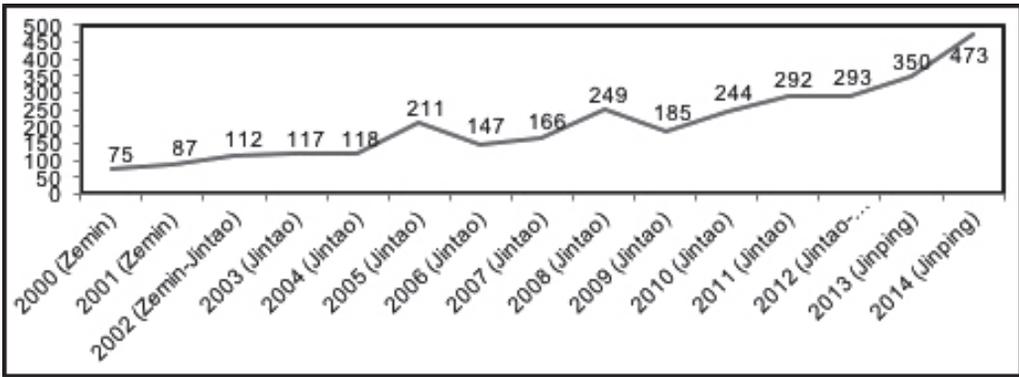
Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Ingles)

**Gráfico 3**  
Número de Reuniones de Alta Política Sino-el Caribe



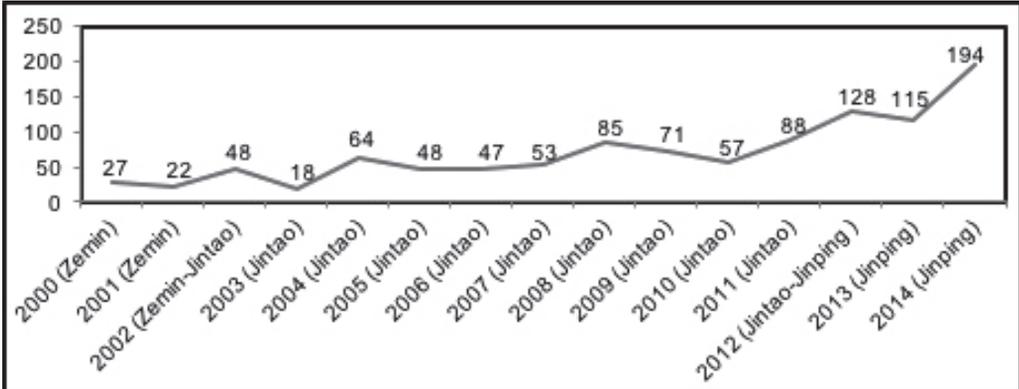
Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Ingles)

**Gráfico 4**  
Número de Reuniones de Alta Política Sino-Asia



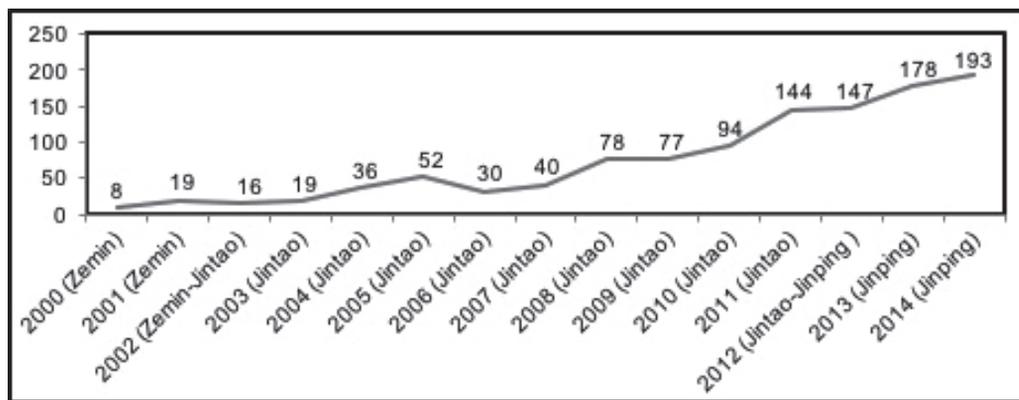
Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Inglés)

**Gráfico 5**  
Número de Reuniones de Alta Política Sino-Asia Occidental y África del Norte



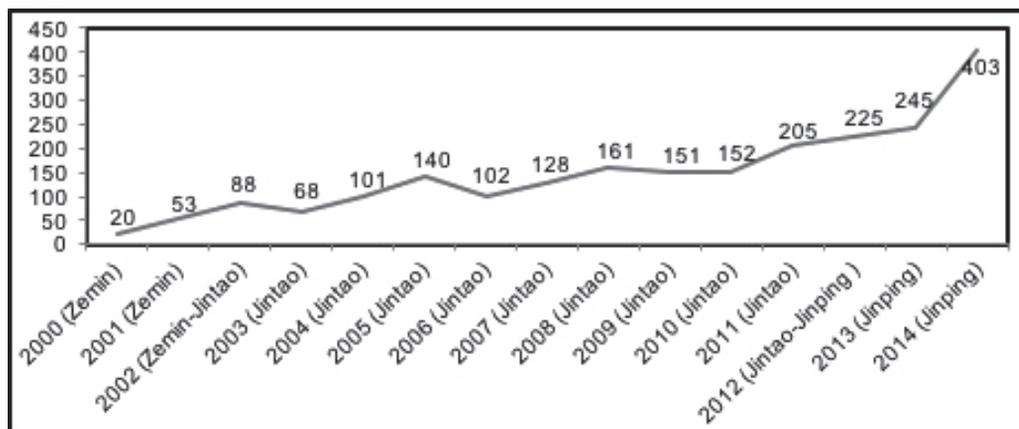
Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Inglés)

**Gráfico 6**  
 Número de Reuniones de Alta Política Sino-Asia Central y Europa



Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Inglés)

**Gráfico 7**  
 Número de Reuniones de Alta Política Sino-Europa



Elaboración Propia / Fuente de Datos: Ministerio de Relaciones Exteriores de China (Versión-Inglés)

El proceso de reposicionamiento sustentado ahora no solo en una cuestión económica, sino que también en un aumento sostenido de la actividad diplomática, demandó un fuerte impulso del proceso de resignificación. Hu, con el objetivo claro de mantener una visión de cooperación global, dio un potente impulso al desarrollo de una resignificación en el sistema internacional. Estos 12 años estarán abocados a un trabajo de construcción de la imagen exterior que intentará desarticular lo que se había impuesto desde la aparición de la idea del Síndrome de Amenaza Global. Con este objetivo, organizó los Juegos Olímpicos

de Beijing de 2008 y la Exposición de Shanghai de 2010. Estas dos actividades fueron conceptualizadas con el objetivo de resignificar una imagen distinta a la había acompañado a China desde la llegada al poder de Mao.

China ha visto como central y necesario a su política exterior, para impulsar su proceso de reposicionamiento global, el desarrollo de una Estrategia Comunicacional. El objetivo y proyección de la Estrategia Comunicacional está orientado a modificar su imagen y promover, principalmente, su interacción basado en el concepto de “*soft-power*”. Hu Zhengrong y Ji Dequiang sostienen que (el objetivo) del gobierno chino es “construir una competente comunicación global y mejorar la imagen nacional china, jugando un más influyente “*soft-power*” mundial”<sup>35</sup>. Kejin Zhao observa que “con el objetivo de dejar sin efecto la teoría de la amenaza china, el gobierno comenzó a poner más atención en el poder del discurso, [desarrollando] una gran campaña de reflexión estratégica sobre el ascenso pacífico”<sup>36</sup>. Efectivamente, Jiang Wang argumenta que “como parte del megaretrato narrativo de la ascensión de este país en el sistema internacional, que para enfrentar la percepción internacional de la amenaza china, el gobierno, desde 2003, ha promulgado una serie de grandes ideas; las cuales incluyen *The Peaceful Rise, Peaceful Development* y *Harmonious Society*”<sup>37</sup>.

No hay duda que este escenario de un creciente poder global, sostenido en la idea de “*soft-power*”, demanda de la estrategia comunicacional un tipo de mensaje que permita difundir su injerencia global de una manera pacífica; basado en la promoción de una nueva imagen internacional. Esta nueva imagen busca globalizar los pilares de la unidad, ideales y valores chinos. Para Daniel Lemus, “desde la óptica del mensaje mediático, el ascenso chino es el resultado de la unidad del pueblo chino, del rumbo fijo trazado por el Partido Comunista, del imperturbable liderazgo de la élite gobernante y del espíritu chino de laboriosidad y colectividad”<sup>38</sup>. Desde la perspectiva de la comunicación intercultural, Nafees Syed sostiene que tres argumentos fueron significativos en la realización de los Juegos Olímpicos de 2008: “permitir un avance diplomático, proyectar la imagen de un estado-nación al mundo y a su propia nación, y generar un cambio de per-

35 ZHENGRONG, Hu y DEQIANG, Ji. China’s Rise and Global Communication: Problems and Prospects. Communication University of China [en línea]. Junio 2012 [Fecha de Consulta: 22 de julio de 2015]. Disponible en: <http://www.huzhengrong.net/chinas-rise-and-global-communication-problems-and-prospects/#more-487>

36 ZHAO, Kejin. China’s Rise and Its Discourse Power Strategy. Tsinghua University and The Chahar Institute [en línea]. 2011 [Fecha de Consulta: 20 de marzo de 2015]. Disponible en: [http://apsapolcommunication.weebly.com/uploads/6/2/0/6/6206314/chinas\\_rise\\_and\\_its\\_discursive\\_power\\_strategy\\_english1.doc](http://apsapolcommunication.weebly.com/uploads/6/2/0/6/6206314/chinas_rise_and_its_discursive_power_strategy_english1.doc)

37 WANG, J. *Op. cit.* p. 8.

38 LEMUS, Daniel. La construcción de la nueva imagen china a través de los medios: análisis de la ceremonia de inauguración de los Juegos Olímpicos de Beijing y el desfile del 60º aniversario de la República Popular China. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. 6 (12), pp. 51–76, 2010.

cepción en el propio país”<sup>39</sup>. Por su parte, Daniel Lemus profundiza la idea de los eventos y sostiene “que el gobierno chino ha organizado eventos mediáticos para sembrar su nueva imagen de lo que China es y quiere ser en un futuro no tan lejano”<sup>40</sup>. Mientras que Hu Zhengrong y Ji Deqiang observan que con el anuncio que “la cultura o los medios de comunicación están saliendo al mundo (*“Going-out”* o *“Going-abroad”*), el gobierno de China ha movilizado una serie de recursos sociales para sostener el objetivo de su sector cultural de mejorar la imagen nacional dentro de un mundo globalizado y en un medio ambiente de comunicación en red”<sup>41</sup>.

Hu terminaría su conducción política observando una nueva tensión en el sistema internacional derivado del inicio de la primavera árabe; lo cual generó dos situaciones. Por un lado, mirar con precaución los hechos internacionales y cómo estos (como había sido con el fin de la Guerra Fría) podían afectar la conducción interna. Por el otro, la confirmación que los hechos sucedidos en el mundo árabe demandaban un nuevo estatus de China. Esto se hizo ver en la posición y votación que este país tuvo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en relación a los hechos sucedidos en Siria.

### **Xi Jinping [2012-presente]: preguntas abiertas sobre la consolidación del proceso de reposicionamiento y de resignificación**

La llegada al poder de Xi Jinping, como ha sucedido con sus antecesores, estuvo precedida por hechos globales que han reforzado la idea de consolidar el reposicionamiento y resignificación. Así, desde 2011, derivado de los sucesos de la primavera árabe iniciada en 2010, Xi ha impuesto un papel más activo de su país en la crisis siria. Del mismo modo, desde 2014, también ha promovido el jugar un rol en la crisis militar entre Rusia-Ucrania-Europa y Estados Unidos; al consolidarse como una alternativa para el intercambio comercial del primero de estos. No hay duda que Xi, generando un cuarto punto de inflexión, en la lógica de la confirmación de un orden multipolar, ha dado a China un rol más activo a nivel global. Según Elizabeth Economy “(Jinping) propuso reformas económicas que fortalecen el rol del mercado, pero que sin embargo permite al estado retener un control importante; [mientras] en el sistema internacional ha buscado elevar a China a través de la expansión del comercio y la inversión, creando nuevas instituciones internacionales y fortaleciendo su ejército”<sup>42</sup>.

---

39 SYED, Nafees. The Effect of Beijing 2008 on China’s Image in the United States: A Study of US Media and Polls. *The International Journal of the History of Sport*. 27 (16-18), pp. 2863–2892, 2010.

40 LEMUS. *Op. cit.* p. 56.

41 ZHENGRONG y DEQIANG. *Op. cit.*

42 ECONOMY, Elizabeth. China’s Imperial President. *Foreign Affairs*. 93 (6), pp. 80–91, 2014.

Más allá del personalismo en la conducción, la era de Xi ha dado un claro mensaje en la dualidad entre cooperación y hegemonía. Con este objetivo, replicando antiguas iniciativas, ha desarrollado lo que se conoce como “política del rejuvenecimiento”. Para Elizabeth Economy esta iniciativa “es un llamado patriótico a las armas, inspirándose en las glorias del pasado imperial de China y los ideales socialistas actuales para promover la unidad política en el país y la influencia en el extranjero”<sup>43</sup>. Si bien no existe un claro posicionamiento sobre cómo interpretar esta política, entre que si es un tipo de ascenso beligerante o si no lo es, también es claro que la tensión entre cooperación y hegemonía ya no solo se sustenta en un pilar económico, sino que también es uno de carácter eminentemente político. De esta manera, sin olvidar la importancia de la idea de la cooperación por la vía de la injerencia económica, es una sensación global sobre el aumento de la variable de la hegemonía política que China ha experimentado en el sistema internacional.

Desde esta perspectiva, son interesantes las evoluciones que han experimentado las relaciones Sino-Estados Unidos, Sino-Asia y Sino-África y Latinoamérica. En el primer de estos casos, se ratifica el aumento en la tensión en las relaciones políticas bilaterales. Estas habrían experimentado un cambio luego que Xi, en 2013, sostuviera que las relaciones entre ambos países enfrentaban “un histórico nuevo punto de partida”, llamando a lo que él definió como un “nuevo tipo de relación entre grandes poderes”. Según Suisheng Zhao, “los Estados Unidos y China han fallado para elaborar un arreglo de normas y reglas implícitas y explícitas del potencial acuerdo geopolítico que debería guiar las restricciones mutuas y ayudar a moderar la competencia entre ellos”<sup>44</sup>.

En el segundo caso, la relación Sino-Asia, es la mirada que Asia tiene del ascenso chino en la región. A este respecto, Yun-han Chu, Liu Kang y Min-hua Huang argumentan que “mientras que el consenso general es que China será el poder dominante en Asia, la opinión pública es con frecuencia ambivalente y en algunas oportunidades negativa cuando observan las implicancias políticas y económicas del ascenso”<sup>45</sup>.

En el tercer caso, la relación Sino-África y América Latina, estos no han estado ajenos a esta expansión de la influencia política china. Parafraseando a Anthony Giddens, en estas dos regiones existen tres posiciones en relación a este proceso: Globalifóbicos, Global-Optimistas y Global-Escépticos. Para Sven Grimm “el debate sobre las relaciones entre China y África incluye la motivación china, la justificación oficial y las razones político-económico para las interac-

---

43 *Ibid.*

44 ZHAO, S. *Op. cit.* p. 377.

45 CHU, Yun-han, KANG, Liu y HUAN, Min-hua. How East Asians View the Rise of China. *Journal of Contemporary China*. 24 (93), pp. 398-420, 2015.

ciones; así como el impacto y práctica del desarrollo de la cooperación en los Estados y las sociedades africanas”<sup>46</sup>. Y según Raúl Bernal-Meza, “los países del cono sur –Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay– comparten un número de dudas en relación a los desafíos, riesgos y oportunidades que China representa en los países del Tercer Mundo, también como para muchos países industrializados”<sup>47</sup>.

Lo central del actual momento de reposicionamiento y resignificación, es que con Jinping surgen dos cuestiones medulares a ser tratadas. La primera, la actual tensión sobre su personalismo y las implicancias que esto tendrá en el proceso de reposicionamiento y resignificación. Para Willy Lam, Jinping estaría intentando permanecer en el poder por un período mayor a los 10 años<sup>48</sup>. La segunda, durante la primera mitad del siglo XXI, la forma en que la histórica tensión entre cooperación y hegemonía será manejada por este país en el sistema internacional. A este respecto, existe la corriente que sostiene que, en la línea de Joseph Nye, China ha asimilado las ideas de *Soft-Power* y *Smart-Power*.

Sin embargo, sabiendo que China tiene como una cuestión central de su interacción global promover la idea de un ascenso pacífico, también está la idea de aquellos que sostenemos que en realidad no se puede hablar de una etapa de *Soft* y *Smart-Power*, sin antes conocer con claridad los objetivos y alcance del proceso de reposicionamiento y resignificación de su diplomacia.

No cabe duda, a diferencia de lo que se sostiene, es que más allá de su rol económico, China está en una clara etapa de reposicionamiento de carácter diplomático-político. Utilizando los datos emanados del Ministerio de Relaciones Exteriores de China sobre la actividad de su alta política, solo se confirma la consolidación de su proceso de reposicionamiento e injerencia. Así entre 2003 y 2014 las actividades en las relaciones Sino-África (Gráfico 1) experimentaron un aumento de un 583%. Los contactos políticos en las reuniones Sino-América Latina arrojan un incremento de un 969% para América del Sur (Gráfico 2) y de un 1133% para el Caribe (Gráfico 3). Para el contacto Sino-Asia el crecimiento fue de un 304% (Gráfico 4). En el caso Sino y Asia Occidental y África del Norte de un 977% (Gráfico 5). La relación entre China y Asia Central y Europa vio un aumento de un 915% y, del mismo modo, se observa un fortalecimiento en la relación Sino-Europa con un crecimiento de un 492%.

---

46 GRIMM, Sven. China-Africa Cooperation: promises, practice and prospects. *Journal of Contemporary China*. 23 (90), pp. 993-1011, 2014.

47 BERNAL-MEZA, Raúl. China – MERCOSUR and Chile Relations. En: Li Xing (ed.): *The Rise of China: The Impact on Semi-Periphery and Periphery Countries*, Denmark, Aalborg University Press, 2012. pp. 59–102.

48 LAM, Willy. Is China’s increasingly powerful president angling to break tradition and extend his rule indefinitely?: Xi Jinping Forever. *Foreign Policy-The Magazine* [en línea]. Abril 2015 [Fecha de Consulta: 3 de agosto de 2015]. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2015/04/01/xi-jinping-forever-china-president-term-limits/>

Al mismo tiempo, utilizando las ideas de cooperación y hegemonía, Xi no ha olvidado la importancia de la resignificación. Efectivamente, conocido es el discurso del presidente Xi, de 2014, titulado *Elevate Soft Power, Realize the Chinese Dream*. En este hace un llamado a la promoción del *soft-power* cultural, en donde se promueve construir una imagen nacional donde su nación debe ser visualizada como un “país civilizado que cuenta con una rica historia, unidad ética y diversidad cultural, y como una potencia oriental con un buen gobierno, economía desarrollada, prosperidad cultural, unidad nacional y lindos parajes”.

Lo importante a destacar, y lo cual está en línea con la posición de este trabajo, es que esta idea de construir una imagen de China tiene el histórico doble discurso entre cooperación y hegemonía que ha primado desde Deng. Es una invitación más próxima a una posición de alta diplomacia política. Para Dingding Chen, “la principal diferencia (entre Xi Jinping y Deng Xiaoping) es que Xi Jinping parece haberse alejado del principio de mantener un bajo perfil, a pesar que la retórica del gobierno podría sugerir lo contrario”<sup>49</sup>.

### **Reflexiones finales: Una visión confusa y abierta del proceso de reinserción, reposicionamiento y resignificación**

No hay ninguna duda que China tiene y tendrá un rol central en el actual ajuste de poderes que se observa en el sistema internacional, el mismo que apunta decididamente a la conformación de un orden multipolar. En este contexto, para los países donde la presencia económica y política de este país solo tiene como futuro experimentar un incremento e influencia, es fundamental visualizar cuál ha sido el proceso que China ha y está desarrollando para jugar un rol global.

Se reconoce la histórica y controversial idea de la reinserción china, pero se sostiene que lo medular es avanzar en lo que se ha definido como los procesos de reposicionamiento y resignificación.

Las tres etapas que se han desarrollado desde 1943 hasta hoy, pasando por los períodos de Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao y Xi Jinping, reconocen cuatro puntos de inflexión que han ido construyendo la idea de la interacción global de China: la primera, permitió moverse desde una lógica confrontacional a los inicios de reinserción; la segunda, que construyó el crecimiento económico sobre el pilar de la coexistencia pacífica; la tercera, que implicó el reconocimiento de los procesos reposicionamiento y de resignificación y la

---

49 CHEN, Dingding. Xi Jinping's Evolution of Chinese Grand Strategy. The Diplomat [en línea]. Diciembre 2014 [Fecha de Consulta: 16 junio de 2015]. Disponible en: <http://www.thediplomat.com/2014/12/xi-jinping-evolution-of-chinese-grand-strategy/>

cuarta, sobre la base de un mundo multipolar, el desarrollo de la política exterior de China sobre los preceptos de un actor con intenciones de tener un rol global.

Las etapas de reposicionamiento y resignificación son centrales a la tensión entre cooperación y hegemonía que dominará la política exterior de China durante el siglo XXI. Estas etapas transparentan, en oposición al discurso oficial, el que China hoy se encuentra en una política simultánea de *soft* (cooperación) y *hard* (hegemonía) *power*, donde su mayor injerencia se traduce en un aumento sostenido de reuniones de Alta Diplomacia. Desde esta perspectiva, donde la tensión China-Estados Unidos está implícita, es importante resaltar que el aumento de las reuniones de Alta Diplomacia entre China y las zonas geográficas aquí señaladas, confirman su creciente rol político global.

De este modo, conocer el contenido de los objetivos de la política de reposicionamiento y resignificación de China, a través de las reuniones de Alta Diplomacia, es clave para los países que interactúan e interactuarán económica y políticamente con China en la toma de decisiones políticas en el sistema internacional.

Un aspecto central, lo cual está siendo desarrollado en la investigación de tesis doctoral que realizo, y que es fuente de este paper, es presentar las categorías centrales de la Estrategia Comunicacional de la política exterior de China en su proceso de reposicionamiento y resignificación.

## Bibliografía

- ARMONY, Ariel and STRAUSS, Julia. From Going Out (zou chuqu) to Arriving In (desembarco): Constructing a New Field of Inquiry in China-Latin America Interactions. *The China Quarterly*. Vol. 209, pp. 1-17, 2012.
- BERNAL-MEZA, Raúl. China – MERCOSUR and Chile Relations. En: Li Xing (ed.): *The Rise of China: The Impact on Semi-Periphery and Periphery Countries*, Denmark, Aalborg University Press, 2012. pp. 59–102.
- BRAVO, Lily. La inserción internacional de la República Popular China: una visión desde las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*. 34 (133), pp. 48–70, 2001.
- BROWN, Kerry. China's soft power diplomacy in the 21<sup>st</sup> century. En: Shaun Breslin (ed.): *Handbook of China's International Relations*, London and New York: Routledge, 2010. pp. 94–106.
- BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? *The Chinese Journal of International Politics*. 3 (1), pp. 5–36, 2010.
- BUSTELO, Pablo. China's Emergence: Threator 'Peaceful Rise'? Real Institute Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos [en línea]. Noviembre 2005 [Fecha de Consulta: 10 de Febrero de 2015]. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/asia-pacifico/ari+135-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari+135-2005)
- CHEN, Dingding. Xi Jinping's Evolution of Chinese Grand Strategy. *The Diplomat* [en línea]. Diciembre 2014 [Fecha de Consulta: 16 Junio de 2015]. Disponible en: <http://www.thediplomat.com/2014/12/xi-jinping-evolution-of-chinese-grand-strategy/>
- CHOI, Wooseon. Structure and Perceptions: Explaining American Policy toward China (1949 – 50). *Security Studies*. 16 (4), pp. 555–582, 2007.
- CHU, Yun-han, KANG, Liu y HUAN, Min-hua. How East Asians View the Rise of China. *Journal of Contemporary China*. 24 (93), pp. 398–420, 2015.
- CREUTZFELDT, Benjamin. América Latina en la política exterior china. *Papel Político*. 18 (2), pp. 599–611, 2013.
- DING, Sheng. Analyzing Rising Power from the Perspective of Soft Power: a new look at China's rise to the status quo power. *Journal of Contemporary China*. 19 (64), pp. 255–272, 2010.

- ECONOMY, Elizabeth. China's Imperial President. *Foreign Affairs*. 93 (6), pp. 80–91, 2014.
- EDWARD, Marolda. Asian Warm-up to the Cold War. *Naval History*. 25 (5), pp. 26–32, 2011.
- GRATIUS, Susanne. Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o Desestabilizadoras? FRIDE [en línea]. Abril 2008 [Fecha de Consulta: 23 de Mayo de 2015]. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/414/las-potencias-emergentes:-%C2%BFestabilizadoras-o-desestabilizadoras>
- GRIMM, Sven. China-Africa Cooperation: promises, practice and prospects. *Journal of Contemporary China*. 23 (90), pp. 993–1011, 2014.
- JIAN, Chen. *Mao's China and the Cold War*. Chaper Hill & London: The University of North Carolina, 2001.
- JIECHI, Yang. A Changing China in a Changing World. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [en línea]. Febrero 2010 [Fecha de Consulta: 27 de Mayo de 2015]. Disponible en: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t656781.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t656781.shtml)
- LAM, Willy. Is China's increasingly powerful president angling to break tradition and extend his rule indefinitely?: Xi Jinping Forever. *Foreign Policy-The Magazine* [en línea]. Abril 2015 [Fecha de Consulta: 03 de Agosto de 2015]. Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2015/04/01/xi-jinping-forever-china-president-term-limits/>
- LANTEIGNE, Marc. *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. New York: Routledge, 2009.
- LEMUS, Daniel. La construcción de la nueva imagen china a través de los medios: análisis de la ceremonia de inauguración de los Juegos Olímpicos de Beijing y el desfile del 60 aniversario de la República Popular China. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. 6 (12), pp. 51–76, 2010.
- LI, Mingjiang. Ideological dilemma: Mao's China and the Sino-Soviet split, 1962 – 63. *Cold War History*. 11 (3), pp. 387–419, 2011.
- SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013.
- SCOTT, David. China and the Responsibilities of a Responsible Power – The Uncertainties of Appropriate Power Rise Language. *Asia-Pacific Review*. 17 (1), pp. 72–96, 2010.

- SMITH, Tony. New Bottles for New Wine: A Pericentric Framework for the Study of the Cold War. *Diplomatic History*. 24 (4), pp. 567–591, 2000.
- SYED, Nafees. The Effect of Beijing 2008 on China's Image in the United States: A Study of US Media and Polls. *The International Journal of the History of Sport*. 27 (16-18), pp. 2863–2892, 2010.
- VALENCIA, Robert. US and China: The Fight for Latin America. *World Policy Blog* [en línea]. 2013. [Fecha de Consulta: 16 de Octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.worldpolicy.org/blog/2013/06/24/us-and-china-fight-latin-america>
- VILLAMIZAR, Fernando. Smart Power y la Política Exterior de la República Popular de China hacia América Latina y el Caribe. *Revista Enfoques*. 10 (17), pp. 33–51, 2012.
- WANG, Jiang. *Soft Power in China: Public Diplomacy thought Communication*. New York: Palgrave macmillan, 2011.
- WANG, Yuan-Kang. China's Grand Strategy and U.S. Primacy: is China balancing American Power? *The Brooking Institution/Center for Northeast Asian Policy Studies* [en línea]. 2006 [Fecha de Consulta: 12 de Mayo de 2015]. Disponible en: <http://www.brooking.edu/fp/cnaps/papers/wang2006.pdf>
- WUTHNOW, Joel, LI, Xin and QI, Lingling. Diverse Multilatelaism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy. *Journal of Chinese Political Science*. 17 (3), pp. 269-290, 2012.
- YI, Wang. 2014 in Review: A Successful Year for China's Diplomacy. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [en línea]. Diciembre 2014 [Fecha de Consulta: 15 de Abril de 2015]. Disponible en: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1222886.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1222886.shtml)
- ZHANG, Shu Guang. Constructing Peaceful Coexistence: China's Diplomacy toward the Geneva and Bandung Conferences, 1945–55. *Cold War History*. 7 (4), pp. 509–528, 2007.
- ZHANG, Shu Guang. China's Strategic Culture and the Cold War Confrontations. En: Ood Arne Westad (ed.): *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*. London: Frank Cass, 2000. pp. 250–273.
- ZHAO, Quansheng y Liu, Guoli. The Challenges of Raising China. *The Journal of Strategic Studies*. 30 (4-5), pp. 585–608, 2007.
- ZHAO, Kejin. China's Rise and Its Discourse Power Strategy. *Tsinghua University and The Chahar Institute* [en línea]. 2011 [Fecha de Consulta: 20 de Marzo de 2015]. Disponible en:

[http://apsapolcommunication.weebly.com/uploads/6/2/0/6/6206314/chinas\\_rise\\_and\\_its\\_discursive\\_power\\_strategy\\_english1.doc](http://apsapolcommunication.weebly.com/uploads/6/2/0/6/6206314/chinas_rise_and_its_discursive_power_strategy_english1.doc)

ZHAO, Suisheng. A new Model of Big Power Relations? China-US strategic rivalry and balance of power in the Asia-Pacific. *Journal of Contemporary China*. 24 (93), pp. 377–397, 2015.

ZHENGRONG, Hu y DEQIANG, Ji. (2012). China's Rise and Global Communication: Problems and Prospects. Communication University of China [en línea]. Junio 2012 [Fecha de Consulta: 22 de Julio de 2015]. Disponible en: <http://www.huzhengrong.net/chinas-rise-and-global-communication-problems-and-prospects/#more-487>

---

## ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DEL TRATADO DE LISBOA Y LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD<sup>\*∞</sup>

PABLO RIVAS PARDO<sup>\*\*</sup>  
DANIELA SEPÚLVEDA SOTO<sup>\*\*\*</sup>

### RESUMEN

*La presente investigación busca analizar las Estrategias de Seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea. Lo anterior, en razón de que estos documentos son consecuencia del transitar desde la formación de la Unión Europea y su incidencia en las políticas nacionales de los Estados miembros. Con la anterior disposición se podrá estudiar la variabilidad en las Estrategias de Seguridad en función de cuatro lineamientos estratégicos: la autopercepción estratégica, la necesidad de sintonizar dichos postulados con los objetivos comunitarios de la propia Unión Europea, la declaración de amenazas y, finalmente, con las acciones que proponen las estrategias para enfrentar los cambios del escenario de seguridad internacional. Dicha variabilidad buscará establecer la existencia o inexistencia de sintonía y coherencia de las respectivas Estrategias Nacionales y los postulados comunitarios, en materia de seguridad y defensa. Los países seleccionados son aquellos que han elaborado Estrategias de Seguridad tras la publicación del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea de Seguridad, vale decir, después del año 2009: Austria, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Holanda, Hungría, Lituania, Reino Unido y República Checa.*

---

\* Este artículo se enmarca en la investigación "Estrategias de Seguridad: elaboración de una matriz aplicable al caso chileno, a partir de la experiencia de la Unión Europea", financiado por concurso público por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, código 201421.

\*\* Cientista Político y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Actualmente se desempeña como Asesor en el Consejo Académico Consultivo del Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. Líneas de investigación: Relaciones Internacionales, Política Exterior de Chile y Seguridad y Defensa. p.rivas.pardo@gmail.com

\*\*\* Cientista Política y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales (UDP). Magíster en Pensamiento Político Contemporáneo (UDP). Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa (ANEPE). Diplomado en Relaciones Internacionales (Universidad de Chile). Diplomado en Historia de las Ideas Políticas en Chile (UDP). Egresada del I Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa (UNASUR-Argentina), y del I Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos en las Fuerzas Armadas (UNASUR-Perú). Actualmente se desempeña como Coordinadora del Departamento de América del Sur, Central y Caribe de la Subsecretaría de Defensa de Chile. daniela.sepulvedas@mail.udp.cl

∞ Fecha de recepción: 240815  
Fecha de aceptación: 151015

**Palabras clave:** *Unión Europea, Estrategias de Seguridad, Lineamientos Estratégicos y Seguridad en Europa.*

## **SECURITY STRATEGIES OF MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION FROM THE LISBON TREATY AND THE EUROPEAN SECURITY STRATEGY**

### **ABSTRACT**

*This research seeks to analyze the Security Strategies of Member States of the European Union, since these documents are the result of the transition from the creation of the Europe Union and its incidence in national policies of their Member States. Bearing this in mind, it is possible to study the variability of the Security Strategy in relation on four strategic guidelines: strategic self-perception, the necessity to tune these postulates with the common objectives of the European Union, the statement of threats and finally the actions projected by these strategies to face the changing environment of international security. This variability will seek the fact of the existence or nonexistence of tuning and consistency between the Security Strategies and the community positions in matter of security and defense. The selected countries are those who have published their documents after the signing of the Treaty of Lisbon and the publication of the European Security Strategy, in other words, after 2009: Austria, Bulgaria, Slovenia, Spain, Estonia, Holland, Hungary Lithuania, UK and Czech Republic.*

**Key words:** *European Union, Security Strategies, Strategic Guidelines and Security in Europe.*

### **Introducción**

La caída del Muro de Berlín y el desplome de la Unión Soviética marcaron el fin de un siglo XX dramático y peculiarmente conturbado. El fin de la visión este-oeste, que dominó cerca de 40 años tras la culminación de la Segunda Guerra Mundial, vino acompañado de una incómoda incertidumbre respecto a la situación geopolítica del mundo. La reunificación alemana se imponía junto con una nueva agenda de amenazas a la seguridad global, las cuales evidenciaban la vulnerabilidad de la seguridad internacional.

En medio de estos acontecimientos, las tres Comunidades Europeas (las comunidades del acero-carbón, la económica y la atómica) crearon la Unión Europea, por medio de la firma del Tratado de Maastricht en 1992 (entrando en vi-

gor al año siguiente). Dicho Tratado concierne, entre innumerables aportes, una Unión Europea formada en base a tres grandes pilares: un pilar de Comunidades Europeas (CE), un pilar de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y, por último, un pilar de Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

Situándonos en ese contexto, el Tratado de Maastricht fijó tempranamente a la seguridad entre sus intereses estratégicos en materia de política exterior. Si bien este pronunciamiento se realizó desde una nueva realidad –la de un organismo multilateral recién creado– la denominación común para los Estados miembros en materia de seguridad no ha sido un asunto fácil, pues la tarea de mancomunar visiones y acciones en torno a la seguridad ha provocado intensas manifestaciones y diferencias.

Desde dicho Tratado hasta el día de hoy han pasado 23 años en que se evidencian distintos cambios en la seguridad internacional, los que han implicado crear una institucionalidad directiva, definir la relación entre seguridad y defensa y publicar documentos declarativos sobre el tema.

El Tratado de Maastricht sentó las bases para concretar de manera progresiva una “Defensa Común” que, si bien aún no se ha materializado, alimenta con una serie de objetivos el segundo pilar de la UE: “La defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión; el fortalecimiento de la Seguridad en la Unión, el mantenimiento de la paz, y el fortalecimiento de la seguridad internacional; el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”<sup>1</sup>.

En consideración de lo anterior, la seguridad se planteó desde lo más clásico, vale decir, desde la independencia de sus Estados miembros y de la Unión Europea, para sumar la protección de los derechos humanos y las libertades individuales que la Carta Internacional de los Derechos Humanos proclamó. Lo anterior incluyó también la integración regional y la identidad europea.

Uno de los hitos principales en la seguridad ha sido la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y su actualización de 2009. Lo anterior, dado que son la primera versión de un documento de seguridad a nivel multilateral-europeo, que invitó a que los Estados miembros trabajaran en sus propias versiones nacionales. Incluso algunos países lo hicieron con más de una, siendo un ejemplo de la complejidad de la comprensión y actuación frente a la seguridad nacional, regional y global.

Respecto a la institucionalidad, el Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y ratificado en 2009, trajo consigo un conjunto de alteraciones significativas del ordenamiento europeo establecido en los tratados anteriores. Una de esas alte-

---

1 UNIÓN EUROPEA. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. En: Dirección de Asuntos de Exteriores, ampliación y protección civil”, 2008 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>

raciones es la eliminación y readecuación de los tres pilares de la Unión. Para el caso de la seguridad, se mantiene la Política Exterior y Seguridad Común, pero la Política Europea de Seguridad y Defensa es reemplazada por la Política Común de Seguridad y Defensa.

Considerando los hechos expuestos, este artículo tiene por objetivo analizar las Estrategias de Seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea. Lo anterior, en razón de que estos documentos son consecuencia del transitar desde la formación de la Unión Europea y su incidencia en las políticas nacionales de los Estados miembros. Con la anterior disposición se podrá estudiar la variabilidad en las Estrategias de Seguridad en función de la autopercepción estratégica de los países seleccionados, la necesidad de sintonizar dichos postulados con los objetivos comunitarios de la propia Unión Europea, la declaración de amenazas y, finalmente, con las acciones que proponen las estrategias para enfrentar los cambios del escenario de seguridad internacional. Dicha variabilidad estará orientada a aquellos lineamientos estratégicos, vale decir, se buscará establecer la existencia o inexistencia de sintonía y coherencia de las respectivas Estrategias Nacionales y los postulados comunitarios, en materia de seguridad y defensa.

Los países a analizar son aquellos que han elaborado Estrategias de Seguridad tras la ratificación del Tratado de Lisboa y la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad, vale decir, después del año 2009. Comenzar desde este año, permitirá un enfoque orientado a una perspectiva contemporánea de los “asuntos” de la seguridad europea, junto con constituir documentos que abordan dos hitos clave que marcaron la agenda de seguridad y defensa: tanto el último Tratado elaborado por la Unión, como los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Según la siguiente tabla, los países seleccionados son:

Nº	Países	Año	Nombre
1	Austria	2013	Austrian security strategy. Security in a new decade-shaping security
2	Bulgaria	2011	National Security Strategy
3	Eslovenia	2010	National Security Strategy of the Republic of Slovenia
4	España	2013	Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido
5	Estonia	2010	National security concept of Estonia
6	Hungría	2012	National Security Strategy
7	Lituania	2012	National Security Strategy
8	Países Bajos	2013	International Security Strategy
9	Reino Unido	2010	A Strong Britain in an age of uncertain. The National Security Strategy
10	República Checa	2011	Security Strategy

Fuente: elaboración propia. Datos: ISN

Para lograr el objetivo expuesto con antelación, la sección 2 de este artículo aborda una conceptualización teórica de la seguridad (sección 2.1), particularmente desde la década del noventa hasta la actualidad. Sumado a lo anterior, se presenta la seguridad en el contexto específico de la Unión Europea (sección 2.2), culminando con la relación estratégica de la Unión Europea y la OTAN (sección 2.3). Posteriormente, la sección 3 aborda el análisis de casos, vale decir, la experiencia práctica de los 10 países seleccionados en esta investigación, en función de los cuatro lineamientos estratégicos que guiarán el análisis: principios (3.1), objetivos (3.2), amenazas (3.3) y acciones (3.4). Finalmente, en la sección 4 se exponen las conclusiones de esta investigación.

## 1. Seguridad: teoría y práctica en el marco de la Unión Europea

### 1.1. La seguridad como elemento de estudio

En el contexto de una política pública, la seguridad tiene la particularidad de no atenerse a criterios cuantitativos de medición. Esto no la presenta bajo parámetros tangibles, sino más bien la reviste de percepciones difíciles de medir. Esta dificultad se observa incluso en el ejercicio de definir qué es lo que entendemos por seguridad. Por ejemplo, según Bartolomé “el foco central de la seguridad internacional consiste en el estudio de la violencia y el conflicto, junto a las amenazas a la seguridad de los Estados”<sup>2</sup>. Esta descripción nos arroja tres elementos de análisis: violencia, conflicto y amenazas. A su vez, nos presenta dos contextos para su desarrollo: el sistema internacional, por un lado, y los Estados, por otro. Este tipo de interpretaciones variará según la caracterización y definición de seguridad que se adopte lo que, indudablemente, limitará nuestro análisis sobre ella.

Para efectos del presente artículo, es importante recalcar que el carácter multilateral de la Unión Europea otorga importancia tanto al factor internacional como al estatal. Esto hace necesario tener referencias para explicar y analizar la realidad de las estrategias de seguridad que aborda este estudio. Esta visión binaria propone estudiar las amenazas tanto por temas como por actores, lo que es interpretado por Mutimer<sup>3</sup> como la transición desde los estudios estratégicos hacia los estudios de seguridad internacional. Para explicar esta situación, el autor utiliza el caso de Israel y el Líbano en el año 2006, donde se deja en claro que la acción bélica no fue orientada contra el Estado del Líbano, sino contra el grupo

2 BARTOLOMÉ, Mariano. Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea (Parte I). *En*: Revista Política y Estrategia, N° 94, 2004, p. 9.

3 MUTIMER, David. *Beyond Strategy: critical thinking on the new security studies*. *En*: SNYDER, Craig. *Contemporary security and strategy*. 2008, Palgrave Macmillan.

Hezbollah que se ubicaba en dicho país. Esta paradoja es una situación difícil de abordar desde un prisma tradicional de los estudios de seguridad, puesto que no hablamos de un conflicto regular donde participen dos Estados, sino que estamos frente a un conflicto entre un Estado y un grupo armado irregular.

Complementando esta idea, John Baylis sostiene que la seguridad es un concepto impugnado en razón de que existe un “consenso que implica libertad de amenazas de los principales valores, pero hay mayor diferencia sobre si el principal foco de investigación debe ser sobre el individuo, lo nacional, lo internacional o lo global”<sup>4</sup>. Con esta cita, justamente, se refleja la idea de que lo tradicional no es capaz de explicar la realidad actual, caracterizada por elementos mucho más complejos y constantemente dinámicos.

Esta transición en la forma de enfrentar los estudios relacionados con la seguridad se dio de la mano con la agenda post-Guerra Fría que, como señala Bartolomé implica que hoy “las amenazas más importantes a la seguridad de los miembros del sistema internacional en su conjunto parecen concentrarse menos en disputas armadas trinitarias entre Estados, y más en conflictos asimétricos de naturaleza intraestatal, bajo la fisonomía de nuevas guerras”<sup>5</sup>. En esta misma línea, Baylis<sup>6</sup> señala que una nueva corriente propone centrar el énfasis en los Estados lo que no permite, o más bien ignora, los cambios mundiales post-Guerra Fría.

En la década de los noventa, se entendió que la tecnología y el sistema económico mundial hizo que las relaciones internacionales fueran más interactivas entre los Estados, que la sociedad civil fuera partícipe y que, al permearse los límites internacionales, la modificación de estas interacciones terminarían por alterar al mundo y la seguridad<sup>7</sup>. Estas modificaciones serían definidas como “globalización”, abriendo un cúmulo de estudios e interpretaciones en torno al alcance de la seguridad.

Esto tiene importantes alcances para este trabajo, pues: “el proceso de globalización ha acelerado hasta el punto donde ya no es claro cuál es el entorno de una sociedad global. El surgimiento de un sistema económico global, las comunicaciones globales y los elementos de una cultura global han ayudado a proporcionar una amplia red de relaciones sociales que trasciende fronteras, Estados y engloba a las personas”<sup>8</sup>.

---

4 BAYLIS, John. International and global security. *En*: The Globalization of world politics. An introduction to international relations, 2011, Oxford, Oxford University Press.

5 BARTOLOMÉ, Mariano. Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea (Parte II). *En*: Revista Política y Estrategia, N° 95, 2004b, p. 28.

6 BAYLIS, John. *Loc. cit.*

7 FRIEDMAN, Thomas. La Tierra es Plana, 2005. Buenos Aires: Editorial Planeta.

8 BAYLIS, John. *Op. cit.*, p. 240.

Reafirmando este argumento, Serra<sup>9</sup> señala que la globalización ha afectado a la seguridad en cuanto a nuestros parámetros para entender la paz lo que, sin lugar a dudas, no se puede leer como la ausencia de guerra, sino más bien como la resolución de conflictos en el mundo. Si bien en muchos casos el objeto de estudio sigue radicando en la figura del Estado, como señala Buzan<sup>10</sup>, debe existir seguridad respecto a otros actores, como la nación, el individuo, los grupos étnicos, el medio ambiente, etcétera.

El proceso de cambio de los estudios estratégicos propios de la Guerra Fría, se transforma en una visión que es capaz de hacerse cargo de los complejos cambios del sistema internacional actual. Esto puede interpretarse como una visión más extensa en su contenido: “Que ha logrado cambiar la connotación errónea que se le ha asociado a estos estudios, planteando nuevos enfoques y amenazas para la estabilidad de las naciones, dando un enfoque ciudadano-céntrico en donde el Estado ya no es la parte vital, sino que para mantener su estabilidad es necesario que los ciudadanos se sientan seguros y protegidos”<sup>11</sup>.

Lo recién señalado se relaciona directamente con lo propuesto por Naciones Unidas en el año 1994, al señalar que la seguridad debía incluir una dimensión humana, donde se “aseguren” ciertos elementos a las personas, como el trabajo, la economía, la salud o la alimentación<sup>12</sup>. No obstante, frente a esta definición se presentan ideas polémicas al incluir estos temas en las agendas tradicionales de seguridad, con el miedo de involucrarse en una securitización innecesaria de diversas agendas.

En este sentido, autores como Bustamante<sup>13</sup> y Sotomayor<sup>14</sup> indican que la seguridad entendida meramente como ausencia de riesgos, puede caer en una vigilancia de todos los estadios de la vida humana, y que la seguridad se relaciona directamente con el desarrollo, eliminando así el hambre, la discriminación racial y de género, la degradación medioambiental, entre otras materias. Vale decir, no se enfoca en elementos tradicionales vinculados a la seguridad. Por lo tanto, la forma de enfrentarse a la nueva conceptualización ampliada de seguridad es

9 SERRA, Nacis. El progreso de la política de defensa europea. En: Serie: Política Europea de Seguridad y Defensa, 2011, CIDOB.

10 BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. Defining international security studies. En: The evolution of international security studies. 2009, Cambridge, Cambridge University Press.

11 MORA, David. Reflexiones acerca del debate teórico del concepto de Seguridad Nacional. En: Revista Política y Estrategia, N° 96, 2004, p. 94.

12 PNUD. Informe de Desarrollo Humano de 1994. (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org)

13 BUSTAMANTE, Fernando. Los límites de la seguridad. En: Revista Nueva Sociedad, N° 177, enero-febrero, 2002.

14 SOTOMAYOR, Arturo. La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. En: Revista de Ciencia Política, volumen 27, N° 2, 2007.

a través de políticas de desarrollo que complementen o subsidien las clásicas políticas de uso de las Fuerzas Armadas o, en su defecto, de la Defensa.

En relación a esto último, la Defensa Nacional de cualquier país cobra vital importancia, ya que es un componente de la seguridad de los países. *Como señala Rojas Aravena*: “La percepción de amenazas y su incidencia en la gestión de defensa determinará la forma en que los Estados perciben las amenazas y las vulnerabilidades, incidiendo en la manera en que se planifica, se asignan recursos y se desarrollan las políticas de seguridad y defensa. Esta percepción también condiciona cuáles son los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas”<sup>15</sup>.

La complejidad, no obstante, subyace en lo siguiente: la definición de las amenazas llevará al Estado a utilizar sus recursos contra ellas, sin distinguir entre amenazas externas o internas, lo que claramente influirá en el diseño de una política de defensa. La seguridad se discute en torno a la soberanía del Estado y los límites propios de ella, pudiendo surgir una seguridad que exceda al sector militar y el uso de la fuerza<sup>16</sup>.

En relación a la situación actual de las amenazas en un mundo globalizado, Stranges nos revela una situación ejemplificadora utilizando una amenaza no convencional: el crimen organizado. Según señala: “el problema no es el crimen organizado, que existe desde siempre. El problema es la difusión de su poder en el mercado, pues las mafias están presionadas para ampliar y diversificar su acción, porque es condición del proceso mismo de globalización. Lo nuevo es la red de contactos que se han creado entre el crimen organizado de diferentes partes del mundo”<sup>17</sup>.

Es interesante vincular lo anterior con nuestro interés de estudio –las estrategias de seguridad– a través de las cuales se presentan las circunstancias que hasta aquí hemos abordado. Según Bárcena: “Los tradicionalistas o de enfoque limitado, sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar y a la interacción de los Estados. En cambio, los ampliacionistas plantean que las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y lo político, los asuntos sociales, económicos y medioambientales sin restricciones a nivel estatal”<sup>18</sup>.

Para efectos de esta investigación, estas perspectivas no son necesariamente excluyentes, ya que al estudiar el caso de nuestros diez países, la variabilidad es útil para explicar la realidad particular de cada uno de ellos, permitiendo

---

15 ROJAS Aravena, Francisco. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *En*: Revista Nueva Sociedad, N° 213, enero-febrero, 2008, p. 43.

16 BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. *Loc. cit.*

17 GARAY, Cristián. El tema de la seguridad en la comprensión internacional de Susan Strange. *En*: Revista de Estudios Internacionales, N° 168, 2011, p. 20.

18 MORA, David. *Op. cit.* p. 95.

definir con mayor facilidad la existencia de elementos comunes entre ellos mismos, junto a sus particularidades.

Retornando a la idea expuesta al comienzo de esta sección, es preciso indicar que tanto el Estado como el sistema internacional se presentan como paradigmas para hacer estudios que tienden a ser excluyentes. Al tener clara esta situación, las amenazas surgen como el segundo elemento diferenciador que decidiría si es pertinente o no la necesidad de sumar a la Defensa Nacional y las fuerzas armadas en este trabajo.

## **1.2. La seguridad según la institucionalidad de la Unión Europea**

Como se indicó en la introducción de este artículo, el documento que constituyó a la Unión Europea fue el Tratado de Maastricht de 1992. En razón a la seguridad, instituyó la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), incluyendo en ella la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En su momento, la PESD tuvo “por objetivo permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de las crisis y de prevención de los conflictos a escala internacional”<sup>19</sup>.

De esta manera, mediante el Tratado de Ámsterdam: “se constata la intención de los Estados miembros de la UE de llegar, a través de la definición progresiva de una política de defensa común, a una defensa común. (...) En ese contexto, las denominadas tareas u operaciones de Petersberg<sup>20</sup> no son sino un instrumento a través del cual buscar la consolidación de la PESD”<sup>21</sup>. En definitiva, la facultad de decidir la creación de una estructura de defensa común queda en manos del Consejo Europeo, según establece el Tratado de Ámsterdam.

A este respecto, se torna compleja la interpretación de los postulados que tuvo la PESD, puesto que lo que se entendía por Defensa Común o por Política Exterior de Seguridad Común se sumergen en una amalgama de posibilidades que puede llevar a diferentes entendimientos de los alcances de la nomenclatura. De esta manera, Cebada y Pérez manifiestan que “la definición de una Política de Defensa Común exige la creación de estructuras y procedimientos de debate para armonizar las políticas de defensa de cada Estado, que seguiría siendo soberano en ese ámbito, mientras que la Defensa Común haría referencia a la creación de un mando integrado y único a cuyas órdenes operarían fuerzas

19 UNIÓN EUROPEA. Tratado sobre la Unión Europea (de Maastricht), 1993 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>

20 Las misiones Petersberg forman parte de la PESD. Ellas refieren a misiones humanitarias o de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, y misiones para la gestión de crisis.

21 CEBADA, Alicia. PÉREZ, Carmen. El representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa, 2003, Barcelona: Dykinson, p. 96.

armadas europeas”<sup>22</sup>. Esta última acepción involucra diferencias cualitativas y cuantitativas respecto a la primera, puesto que la UE no cuenta con un cuerpo militar comunitario como tal.

Esther Barbé<sup>23</sup>, en un crítico análisis de la PESD, se pregunta si era necesario que la UE se dote de instrumentos militares. Barbé se cuestiona los efectos positivos que puede traer para la UE la construcción de una defensa común. Sus reflexiones la llevan a concluir que la calificación positiva o negativa está ligada a un análisis profundo que permita definir el tipo de Unión Europea que se quiere forjar.

Evidentemente, la ausencia de capacidad militar de la Unión Europea respecto a su rol en crisis internacionales, afectaron los lineamientos originales de la PESD, debiendo esta adaptarse y acelerar su aplicación a pesar de las evidentes carencias. Dichas carencias serían resueltas “en el camino” mediante la puesta en marcha del: “European Capabilities Action Plan” (ECAP), basado en la constitución de un cierto número de grupos de expertos nacionales (19 paneles) especializados en cada una de las áreas en las que se habían detectado carencias. Con el ECAP se inicia una importante línea de trabajo dentro de la PESD dirigida a fortalecer la cooperación y buscar la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar”<sup>24</sup>.

Indudablemente, y como ha sido la tónica tras la publicación de documentos similares, esta estrategia levantó muchos resquemores y críticas. En esta línea, Solana señaló que “la Unión Europea aprobó su EES (del año 2003) para superar el vacío estratégico de la PESD, pero a pesar de su contribución, la UE no supo responder al reto de definir sus intereses frente al exterior, ni tampoco la proyección exterior de sus valores”<sup>25</sup>. A su vez, llama la atención que esta Estrategia tiene considerables similitudes respecto a los intereses y prioridades de Estados Unidos, lo que llevó a advertir que este documento no perseguía defender los valores comunitarios, sino más bien los valores e intereses de la OTAN. Esto es observable sobre todo por la definición de amenazas relacionadas al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva o la declaración de que la OTAN constituye el principal aliado militar de la Unión<sup>26</sup>.

---

22 *Idem*, p. 95.

23 BARBÉ, Esther. Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la política de seguridad y defensa común. En: Política de Seguridad de la Unión Europea, realidades y retos para el siglo XXI, 2002, Barcelona: Tirant lo Blanch.

24 VERGARA, José. Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad. En: Revista Académica de Relaciones Internacionales, N° 9. Octubre de 2008. GERI-UAM, p. 4.

25 SOLANA, Javier. Multilateralismo eficaz: una Estrategia para la Unión Europea. En: Conferencia 28 de julio del Instituto Sueco de Asuntos Internacionales, Revista Política Exterior, N°95, 2009, p. 5.

26 LEBL, Leslie. European Union Defense Policy: An American Perspective. En: Policy Analysis, N° 516, June 24, 2004, p. 4.

Con los cambios realizados por el Tratado de Lisboa de 2009, se creó una nueva institucionalidad que reemplazó a los tres pilares tradicionales de la comunidad. Para la seguridad se creó el “Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad” el cual quedó, entre otras responsabilidades, a cargo de la Política Exterior y Seguridad Común-PESC y también de la Política Común de Seguridad y Defensa-PCSD<sup>27</sup>.

Con respecto a la PESC, se estableció que: “La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión. En el marco de los principios y de los objetivos de su acción exterior, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una política exterior y de seguridad común basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros”<sup>28</sup>.

En consideración de lo anterior, vemos que la PESC abarca todos los espacios de la política exterior y de las cuestiones relativas a la seguridad, lo cual se presenta como un comportamiento muy importante para la definición de las Estrategias de Seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea.

De la mano con lo anterior, la PCSD: “Forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...) La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”<sup>29</sup>.

Junto con ello, a través de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), se constituyó una base relevante para abordar cualquier estudio acerca de las capacidades militares de la UE, puesto que mediante ella: “la UE se ve a sí misma como un actor de seguridad global, sin restricciones geográficas, aunque reconociendo que no hay país (ni siquiera EE.UU.) que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy”<sup>30</sup>.

Los objetivos estratégicos que señala la EES son “hacer frente a las amenazas; crear seguridad en los países vecinos; y un orden internacional basado

27 UNIÓN EUROPEA. Tratado de Lisboa, 2009 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>

28 *Idem*.

29 UNIÓN EUROPEA. Tratado de Lisboa, 2009 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>

30 VERGARA, José. *Op. cit.* p. 5.

en un multilateralismo eficaz”<sup>31</sup>. Esta estrategia se aprobó en el Consejo Europeo el año 2003, con la intención de presentar a este organismo como un actor de alcance global<sup>32</sup>. En tal sentido, se le puede considerar como una declaración de intereses e intenciones políticas de los Estados miembros, orientado a la consecución de políticas comunes para abordar las distintas amenazas a las que se ven expuestos. De paso, esto permitiría reafirmar los intereses, valores e identidad de la comunidad<sup>33</sup>.

La publicación del Tratado de Lisboa en 2009 trajo consigo la actualización de la EES. Si bien se vuelve a exponer el documento tal cual fue publicado en el año 2003, se le agrega un anexo muy significativo titulado “Informe sobre la aplicación de la EES”. En él, se hace referencia a los nuevos retos mundiales y principales amenazas, entendidas como la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, delincuencia, ciberseguridad, vulnerabilidad energética, cambio climático, etcétera. Junto con ello, el documento presenta un afianzamiento de la seguridad en Europa y otros sitios, entregando las orientaciones de la relación deseada en materia de seguridad y desarrollo. Finalmente, la nueva actualización presenta a una Europa más eficaz para abordar estos desafíos, con un mayor compromiso entre sus países miembros y respecto a las asociaciones multilaterales que aborden<sup>34</sup>.

Por lo pronto, la creación de un cuartel general, paso imprescindible para la materialización de una defensa común, se ve limitado por insatisfacciones generadas a raíz del sistema de inteligencia de la UE: “Según los expertos, el actual sistema de informaciones y comunicaciones no satisface las exigencias mínimas de seguridad militar. En la práctica la falta de capacidad en materia de planificación avanzada no responde a cuestiones clave como el dinero que se ha de destinar a una operación, el número de soldados necesarios para una misión y el tiempo que ha de durar una misión”<sup>35</sup>.

No obstante, son muchos los especialistas que consideran que a Europa le urge la creación de una Defensa Común y Ejército Europeo para lograr reforzar su propia identidad y la calidad de sus intervenciones. En ese mismo contexto,

---

31 UNIÓN EUROPEA-EES. Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa en un mundo mejor, 2013 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>, p. 6.

32 ARTEAGA, Fernando. Capítulo I: La política europea de seguridad y defensa. En: Cuaderno de Estrategia N° 145: La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, 2010, Ministerio de Defensa de España, IEEE.

33 BRUMMER, Klaus. La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias. En: Revista Papeles N° 95, 2006.

34 UNIÓN EUROPEA-EES. *Loc. cit.*

35 FERNÁNDEZ, María Luisa. Los retos de la defensa europea común: ¿una cuestión de identidad europea? ¿Un ejército europeo?. En: Atenea Seguridad y Defensa, 2010.

varios autores<sup>36</sup> señalan que los Estados miembros deben tener claridad sobre cómo tener una política de seguridad y defensa de alcance global capaz de hacer frente con éxito a las crisis venideras. Esta necesidad se manifestó con mayor fuerza durante los primeros diez años del presente siglo, lo que ha orientado el debate hacia la urgencia de trabajar cooperativamente, aun cuando eso signifique cierta pérdida de autonomía de los Estados.

Luego de una lectura del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea de Seguridad (ambos documentos del 2009), se suman elementos significativos al análisis: a) identificar asuntos de interés común; b) coincidir en las actuaciones de los Estados miembros; c) mantener la paz mundial y autoperibirse como un actor global; d) prevenir conflictos; e) trabajar estrechamente con lo estipulado por la Carta de Naciones Unidas; y f) mejorar la capacidad de defensa y acción militar de la Unión Europea.

### **1.3. Percepciones de seguridad de la UE en el marco de la OTAN**

Tras el capítulo precedente, cabe advertir la presencia de cierta estructura de emulación estatal en el ordenamiento de la Unión Europea. Sin embargo, no hay que confundir estas señales. La Unión Europea está lejos de ser un Estado unitario, lo que queda de manifiesto en las diversas políticas nacionales de seguridad, defensa y exteriores. En consecuencia, se concede un elemento esencial: el Estado debería ser el punto de partida para abordar cualquier análisis comunitario en estas materias. Como señala Heisbourg: “Mientras que los indicadores territoriales, demográficos y económicos ponen claramente a la Unión Europea en la categoría de gran potencia, la producción en materia exterior, de seguridad y de defensa permanece arraigada en los Estados miembros. Sin embargo, la Unión Europea cuenta con una presencia muy real en término de sus relaciones con las grandes potencias”<sup>37</sup>.

Justamente, en consideración de lo anterior, la convivencia entre las concepciones comunitarias de seguridad con otras organizaciones cobra gran importancia.

En este contexto, la ausencia de una defensa autónoma dentro de la UE refuerza la necesidad de organizar y estructurar los “roles” nacionales y comunitarios, en materia de seguridad y defensa. Incluir esta estructura permitiría concretar una identidad comunitaria en estos asuntos lo que, en definitiva, contribuiría a desarrollar “un concepto estratégico en la Unión Europea, que defina con

36 BRUMMER, Klaus. *Loc. cit.*

MOLINER, Juan. De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. *En*: Real Instituto Elcano, 2008.

37 HEISBOURG, Francois. Chapter one: The European Union and the Major Power. *En*: Europe and Global Security, IISS, 2010, p.18.

precisión los objetivos estratégicos de esta política”<sup>38</sup>. Trabajar en estas definiciones, desde luego no atentaría contra la autonomía de los países. Y así lo han entendido las autoridades. De otro modo, no se explicaría que “en un breve lapso temporal, la UE ha desarrollado su política de defensa, se han creado órganos específicos, se han desarrollado una serie de compromisos al margen de los Tratados constitutivos y se ha logrado estrechar relaciones con la OTAN”<sup>39</sup>. Sin embargo, aún existe la necesidad de generar un acuerdo permanente con esta última organización. De existir, la UE podría complementar sus medios y capacidades, gozando de mayores niveles presupuestarios.

No obstante, esto no justifica por sí sola la necesidad de incurrir en acuerdos con una institución como la OTAN. La razón de esto es significativa: la Unión Europea aún no tiene la suficiente capacidad para responder a una amenaza de gran magnitud. Por otro lado, esta necesidad tiene una doble lectura, pues podría condenar a la UE a consolidar su dependencia a los vínculos que estreche con la OTAN. Sin ir más lejos, “durante el conflicto en los Balcanes, su nivel de dependencia de Estados Unidos les causó incomodidad: los norteamericanos tuvieron que llevar a cabo la mayoría de las misiones aéreas de la OTAN, pagando una factura más cuantiosa”<sup>40</sup>. Una solución intermedia podría ser la mantención del diálogo trasatlántico pues, cabe recordar, la Unión Europea se construyó como una institucionalidad eminentemente civil, que cumple como objetivo último el evitar enfrentamientos y guerras que pongan en peligro a la región.

El desarrollo de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea ha tenido que lidiar constantemente con estos asuntos, lo que queda especialmente de manifiesto con los procesos de toma de decisión. Como señalan Merand, Hoffman e Irondelle: “la política de seguridad y defensa se ha movido más allá de la toma de decisiones intergubernamental, hacia una forma de gobierno transgubernamental”<sup>41</sup>. Esta especie de “intergubernamentalismo supranacional” es muestra de que la política europea de seguridad y defensa es producto de la creciente interacción de funcionarios de gobiernos nacionales que conviven en diversos procesos de toma de decisión.

A esta altura conviene retomar un asunto abordado con antelación: la dependencia de la UE respecto a la OTAN. Muchos consideran que la PESC no se diseñó únicamente para defender a Europa. No obstante, este condicionante no

---

38 FERNÁNDEZ, María Luisa. *Op. cit.*, p. 30.

39 *Idem*, p. 31.

40 VAN STADEN, Alfred. KREEMERS, Bert. Hacia una política de seguridad y defensa europea. *En*: Política exterior, N° 76, julio-agosto, 2000, p. 95.

41 MÉRAND, Frederic. HOFMANN, Stephanie. IRONDELLE, Bastien. Transgovernmental Networks in European Security and Defence Policy. *En*: S. VANHOONACJER (eds) Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14, 2010, p. 4.

responde a las voluntades políticas de los diversos Estados, sino que a las capacidades estructurales de la misma Unión. Si la PESC no “defiende” a Europa, ¿entonces quién cumple ese rol? En la práctica lo hace la OTAN. La explicación de esto es paradójica: la PESC está mucho más enfocada a la dimensión exterior de la seguridad y defensa europea, que a la dimensión interior. Incluso así se describen el manejo de capacidades que se aborda en dicha política. Esta situación, si no es conflictiva, es al menos altamente confusa.

Es un hecho que la UE no está tratando de involucrarse en una carrera militar con otras potencias mundiales. Tampoco busca construir una estructura o capacidad militar independiente a la de sus Estados miembros. En este plano, a diferencia de la OTAN, la UE encarna un nuevo tipo de actor internacional. Como lo señala Giegerich: “La UE deja de lado el argumento potencialmente circular acerca de la utilidad de la fuerza militar y la supuesta debilidad de las capacidades europeas. No hay razón por la cual solo los grandes poderes militares deben ser capaces de percibir con precisión las amenazas y es en absoluto claro que iban a venir a conclusiones similares en cuanto a la forma de responder a las amenazas”<sup>42</sup>.

Cuando la UE elaboró su PESC, fue evidente su interés por demostrar al mundo sus “posibilidades” como potencia internacional. Si la idea era que el peso político de la zona fuera emulado al peso económico de la misma, la pretensión no fue satisfecha<sup>43</sup>. Esto es evidente a través de la constante sombra de la OTAN. La PESC fue honesta en no definir capacidades y recursos militares para que la UE interviniera en “zonas calientes” del mundo en calidad de potencia<sup>44</sup>. Sin embargo, la UE pecó en reclamar un cupo en el sillón de las potencias a pesar de sus propias limitaciones políticas y estructurales.

Por otro lado, esta insuficiencia de la UE empodera el rol de la OTAN sobre ella. Lo anterior, debido a que “la OTAN queda enfocada hacia una organización de seguridad global, con vocación y capacidad de influir en los procesos de decisiones de naciones y organizaciones internacionales en materias de seguridad y defensa”<sup>45</sup>. No obstante, estas capacidades no son un condicionante de renovación futura dentro de la Organización; renovación que podría darse a nivel de objetivos, decisiones y procedimientos. Cabe precisar, sin embargo, que la OTAN ya ha avanzado en estas materias. Ejemplo de ello es la seguridad cooperativa que en los últimos años ha tratado de abordar, a través del “control de armamen-

---

42 GIEGERICH, Bastian. “Introduction; Concluding Remarks”. *En*: Europe and Global Security, 2010, IISS, p. 13.

43 MOLINERO, Yoan. La Política Común de Seguridad y Defensa Europea: posibles e imposibles del camino hacia la constitución de la UE como actor Global. *En*: CAEI Working Papers, seguridad y Defensa n° 44, 2013.

44 *Idem*.

45 ARTEAGA, Fernando. *Loc. cit.*

to, desarme y no proliferación. En este plano, tres son las actuales funciones de la OTAN: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa<sup>46</sup>. Dichas funciones no se dan necesariamente bajo el formato de reacción. El cambio decisivo es su renovada contribución a la seguridad y cooperación internacionales, a la que, sin lugar a dudas, la UE ha influido mucho.

Una conclusión preliminar que puede extraerse de la era PESC, es que contribuye a encauzar un sistema de cooperación intergubernamental en asuntos de seguridad y defensa. Empero, este propio sistema de relacionamiento intergubernamental debe convivir con una limitante esencial observada en anteriores pasajes de este artículo: la ausencia de una visión compartida sobre las capacidades de defensa y actuación militar. A esta altura se asoma una contradicción importante: si bien los países de la Unión Europea se declaran conscientes de la limitante referida, siguen concediendo un rol preponderante a la OTAN. Esta situación invita a cuestionarse hasta qué punto se puede avanzar en concretar una visión compartida –o comunitaria– en torno a las capacidades y actuación militar, si se sigue demandando a una organización tan cuestionada.

## **2. Estrategias nacionales de seguridad: análisis de casos**

Como se anunció en la introducción, esta sección analiza la variabilidad de las estrategias de seguridad, a través de una selección países, y en función de la autopercepción estratégica de estos, la necesidad de sintonizar dichos postulados con los objetivos y limitaciones comunitarias de la propia Unión Europea y, finalmente, con los aspectos cambiantes del escenario de seguridad internacional. Dicha variabilidad estará orientada a aquellos lineamientos estratégicos, vale decir, se buscará establecer la existencia o inexistencia de sintonía y coherencia entre las respectivas estrategias nacionales y los postulados comunitarios, en materia de seguridad y defensa.

En primer lugar, a través de la variable “principios” se buscarán aquellos elementos que sustentan la realización de una estrategia de seguridad. Debido a la complejidad existente en el ejercicio de definir qué se entiende por seguridad, a través de la declaración de principios se observa una base conceptual importante que orienta este tipo de documentos.

En estrecha relación con lo anterior, la variable “objetivos” se presenta como otro elemento fundamental. La necesidad de analizar los objetivos se desprende de las acciones o políticas de seguridad que apuntan a lograr una meta final. Según lo revisado en el marco teórico, no existe una sola visión, sobre todo

---

46 ARTEAGA, Fernando. La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN? *En*: Real Instituto Elcano, 2011.

cuando lo que se persigue es una situación deseada y específica en torno al Estado, las personas o ambas.

La tercera variable son las “amenazas”, las cuales se pueden abordar tanto desde una perspectiva de temas o de actores. Analizar esto será muy interesante, sobre todo al comparar la convivencia entre temas clásicos o las llamadas nuevas amenazas a la seguridad. Es decir, observar si se presentan en un formato clásico o ampliado.

Finalmente, la cuarta variable son las acciones o tareas entregadas a las instituciones. Esta variable es considerada la más importante para nuestra investigación, puesto que son las orientaciones definitivas del trabajo práctico que mandatan las estrategias. Esto se refuerza, sobre todo, por la forma en que la Unión Europea ha concebido tanto la PESC como la PCSD. En este caso, la variabilidad implica a todas las instituciones del Estado.

### **2.1. Estudio de los principios**

Como se indicó al inicio de esta sección, la variable “principios” buscará aquellos elementos que sustentan la realización de una estrategia de seguridad. En tal sentido, los principios constituyen una base conceptual fundamental para comprender las orientaciones generales que revisten la redacción de documentos de este tipo.

La Estrategia de Austria, en comparación a casos como el de los Países Bajos, muestra una vocación eminentemente propositiva. La estrategia es elocuente al precisar que la única solución a los problemas y amenazas que aquejan a la seguridad nacional e internacional es a través de la cooperación internacional. La razón de lo anterior es que la cooperación contribuye directamente a hacerse cargo de la dimensión “Integral de la seguridad”. Como señala su estrategia, la importancia de la cooperación de las partes interesadas internacionales, de conformidad con el principio de la división del trabajo para la ventaja comparativa (“enfoque integral”), está en constante crecimiento. Esta cooperación debe dar prioridad a los aspectos de coordinación, la complementariedad y la coherencia, como se requiere en el “Llamamiento de Viena 3C”, que fue adoptada, tras una iniciativa austríaca<sup>47</sup>. En este contexto, el país es muy cuidadoso a no quitar protagonismo al importante rol que cumple la UE. En tal sentido, Austria advierte que “la UE, como comunidad global de la paz, la seguridad y la solidaridad, constituye el marco central de acción para la política de seguridad de Austria”<sup>48</sup>.

47 AUSTRIA. Austrian security strategy. Security in a new decade-shaping security, 2013, (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

48 *Idem*.

En el caso de Bulgaria, este país centra sus principios en torno a los intereses estratégicos del propio Estado. Vale decir, en garantizar los derechos, libertades, seguridad y bienestar de los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Junto con ello, los principios abarcan la defensa irrestricta de la soberanía del país, junto a su integridad territorial. Todos estos elementos, presentes en la Constitución Política del Estado, son los que orientan la realización de una Estrategia de Seguridad para Bulgaria. Solo a partir de ellos se podrá generar una política de seguridad en total sintonía con la Constitución, las leyes y, como se verá más adelante, los lineamientos generales que componen las acciones de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. Considerando lo anterior, no es de extrañar que estos asuntos guarden un papel fundamental en la declaración de principios de la Estrategia de Seguridad de Bulgaria. Como señala el documento en cuestión, toda política de seguridad que se desprenda de él, deberá proteger la confianza entre la sociedad, el Estado, la OTAN, la Unión Europea y los países compañeros, resguardando la “inseparabilidad entre la concepción de seguridad de la OTAN y la Unión Europea”<sup>49</sup>.

En Eslovenia observamos que no es posible vislumbrar con claridad los principios sobre los cuales se sustenta su estrategia de seguridad. La única pista que es posible advertir dice relación con la necesidad de vincular el surgimiento de la estrategia con el Estado de Derecho y las leyes. Como señala el propio documento, “la entrega de seguridad está basada sobre la Constitución de la República de Eslovenia, respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como en una democracia y los principios del Estado de Derecho”<sup>50</sup>. En diversos pasajes de la estrategia, se señala que las anteriores disposiciones deben ser tomadas en el marco de los documentos nacionales, leyes y reglamentos, con el fin de guardar coherencia con el derecho internacional y, particularmente, con las obligaciones que el país ha adoptado en su marco.

España define los principios del país en función de una concepción amplia y dinámica de la seguridad. Al igual que Austria, España considera que la cooperación es clave para la exitosa gestión de la seguridad. En tal sentido, “las respuestas unilaterales y aisladas no son eficaces, por su carácter incompleto y parcial, frente a unos retos que exigen un enfoque multidisciplinar y una acción conjunta”<sup>51</sup>. Probablemente, esta orientación cooperativa que refuerza la necesidad de crear vínculos internacionales, sea la responsable de la importancia que la estrategia española otorga al conocimiento, entendimiento y necesidad de

---

49 BULGARIA. National Security Strategy, 2011 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

50 ESLOVENIA. National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

51 ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

dimensionar el entorno sobre el cual se proyecta el país. Por tanto, no debe sorprender que España dedique especial atención a América Latina, concibiéndola como una región de importancia estratégica para el país. Según señala el documento, América Latina “En particular, la Alianza del Pacífico, fundada por Chile, Colombia, México y Perú, que concentran un cuarenta por ciento del comercio y la inversión de España en América Latina, es de gran importancia para los intereses estratégicos y políticos de España. Es una plataforma óptima en la relación con Asia y tiene el potencial de servir de puente para España”<sup>52</sup>. A lo largo del documento, es posible observar con mayor frecuencia los ejemplos que demuestran que la vinculación y cooperación entre Estados y bloques constituyen un escenario idóneo para la protección de la seguridad de España.

A diferencia de Eslovenia, en Estonia podemos encontrar mayor claridad respecto a los principios que orientan la estrategia de defensa del país. En primer lugar, se señala que toda política de seguridad que elabore el país debe guardar estricta sintonía con los principios de la Carta de Naciones Unidas, sobre todo en el acápite que precisa el derecho y libertad de todos los países para determinar sus soluciones para la seguridad propia. En tal sentido, Estonia es muy explícito al advertir que su estrategia no está dirigida a ningún otro país. Vale decir, no es un documento reaccionario ante la determinación de una potencial amenaza. Estonia basa su política de seguridad en un concepto amplio de la misma, orientada tanto a la prevención de amenazas como a la generación de una rápida y eficaz respuesta ante ella. Tal y como lo señala el documento, Estonia considera a la OTAN una garantía positiva a su seguridad, junto con una estrecha cooperación con sus aliados y socios internacionales. Como advierte la estrategia: “la OTAN, por su naturaleza transatlántica y el principio de defensa colectiva, sirve como piedra angular de la seguridad europea y la defensa. Estonia garantiza la disuasión y defensa militar a través de la defensa colectiva de la OTAN”<sup>53</sup>. No obstante lo anterior, no todos los asuntos de seguridad están a merced de la institucionalidad pertinente, pues el país declara gran importancia al rol de los ciudadanos en la construcción de seguridad. Es así como “la seguridad de Estonia se ve reforzada por una sociedad civil donde la iniciativa ciudadana juega un importante contribución al fortalecimiento de la seguridad nacional y el avance de la sensación de seguridad”<sup>54</sup>.

En Hungría encontramos interesantes matices. Según su estrategia de seguridad, dicha publicación es producto de la toma de consciencia del país respecto a su entorno: “los procesos complejos, y a menudo impredecibles, que se

---

52 *Idem.*

53 ESTONIA. National security concept of Estonia, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

54 *Idem.*

desarrollan en un mundo globalizado. Para Hungría, la globalización es la fuente de nuevas oportunidades, pero también de nuevas amenazas<sup>55</sup>. La globalización es un fenómeno central en la estrategia de este país, a tal punto que Hungría utiliza una nomenclatura especial para el tratamiento del tema, a decir, “la gestión de la seguridad”. La gestión de la seguridad solo puede ser practicada desde dos fuentes: a) la Unión Europea y la OTAN y b) la interpretación amplia del concepto de seguridad. Dicha interpretación “hace que sea indispensable para su desarrollo político, militar, económico, financiero, ambiental y de dimensiones humanas que gestionar de forma integral, mediante la aplicación de un enfoque global de gobierno”<sup>56</sup>.

En Lituania observamos un estilo curioso, pues, a diferencia de todos los países que abarca esta investigación, este es el único país que declara abiertamente –junto a Bulgaria– que los principios de la estrategia están vinculados a la OTAN y la Unión Europea. Así, la seguridad en este país se basa inseparablemente en las disposiciones y garantías de seguridad que se extraen de los tratados constitutivos de la OTAN y la UE. Como indica el propio documento, “la seguridad es indivisible, es decir, la seguridad nacional es una parte integral de la seguridad regional, europea y mundial”<sup>57</sup>. Si bien la puesta en práctica de la política de seguridad nacional de Lituania se hace en forma independiente, la cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales es fundamental.

Los Países Bajos, en tanto, plantean los principios de su estrategia en torno a todos los cambios que provocaron los atentados de septiembre de 2011. Este hecho, declaran, marcó un antes y un después tanto en la concepción de las amenazas como en la administración de las mismas. Al respecto, el diagnóstico que realiza el documento es muy claro: la gestión de la seguridad ha generado una crisis de eficacia y legitimidad que se centra principalmente en el sistema de Naciones Unidas: “La composición del Consejo de Seguridad de la ONU, por ejemplo, aún no refleja el nuevo equilibrio global de poder. Las reformas se hacen más difíciles por una diferencia de opinión entre los países –sobre todo en Occidente– que hacen hincapié en los derechos individuales de las personas y las potencias emergentes que ponen más importancia a los derechos colectivos y el principio de no intervención”<sup>58</sup>.

El Reino Unido, probablemente con mayor notoriedad respecto a los otros países que abarca este estudio, es ambiguo con su declaración de principios. En

---

55 HUNGRÍA, National Security Strategy, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

56 *Idem*.

57 Lituania, National Security Strategy, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

58 PAÍSES BAJOS, International Security Strategy, 2013 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

diversos pasajes del documento alude a la “orgullosa tradición de proteger a los ciudadanos”. No obstante, la estrategia del Reino Unido también parece mostrar una vocación a la defensa de “las libertades que no son propias”. De aquí, es posible extraer un principio importante. En esta estrategia, la seguridad y la libertad, sea cual fuere a la que refiera, están estrechamente vinculados, a tal punto que se refuerzan entre ellos. Este núcleo se extiende a las instituciones y las tradiciones democráticas del Reino Unido. No obstante, la defensa de la libertad no es irrestricta. También tiene limitantes, pues: “para proteger la seguridad y la libertad de muchos, el Estado a veces tiene que inmiscuirse en las libertades de unos pocos: los que nos amenazan. Tenemos que encontrar el equilibrio adecuado para hacer esto, actuando proporcionalmente, con el debido proceso y con un control democrático adecuado”<sup>59</sup>.

Finalmente, en la Estrategia de Seguridad de la República Checa, es posible observar claramente los siete principios sobre los cuales se basa el documento: a) salvaguardar la seguridad, defendiendo y protegiendo a los ciudadanos y el Estado; b) salvaguardar la seguridad de la población, la soberanía del país, la integridad y la preservación de los requisitos de todo Estado de Derecho democrático; c) salvaguardar la seguridad individual, protegiendo la vida de las personas, su salud y propiedad; d) salvaguardar la estabilidad política y económica de la Unión Europea, comprendiendo que el cumplimiento de esta condicionante es fundamental para la propia seguridad de la República Checa; e) salvaguardar el principio de indivisibilidad de la concepción comunitaria de seguridad respecto a la de la propia República (la estrategia pone especial énfasis a la unidad OTAN-UE); f) evitar conflictos armados, empleando ante todo la diplomacia preventiva promocionada por Naciones Unidas y, por último; g) vincular la seguridad de la República al sistema de defensa colectiva de la OTAN<sup>60</sup>.

Observando las diversas declaraciones de principios que realizan los casos seleccionados, es posible destacar la constante presencia de tres elementos: a) lo multilateral (entiéndase a la Unión Europea y la OTAN), b) la valoración por las personas como elemento “nuevo” y preponderante y, por último, c) la constante clásica de defender la soberanía del Estado.

## **2.2. Estudio de los objetivos**

Al inicio de esta sección se precisó que los objetivos constituyen las acciones o políticas de seguridad que apuntan a lograr una meta final. En tal sentido,

59 REINO UNIDO, A Strong Britain in an age of uncertain. The National Security Strategy, 2010 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

60 REPÚBLICA CHECA, Security Strategy, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

la declaración de objetivos de los diez países que comprende este trabajo fue resuelta de forma directa, objetiva y simple.

En un desarrollo evidentemente específico y concreto, la Estrategia de Seguridad de Austria busca “establecer una cooperación sistemática entre los diferentes ámbitos políticos, sobre la base de una estrategia global y las estrategias parciales pertinentes. Decisiones de seguridad a nivel nacional e internacional deben basarse en una evaluación exhaustiva de la situación de todos los grupos de interés y una comprensión común de la situación derivada de esta formación. Al hacerlo, se deben hacer esfuerzos para establecer sinergias de seguridad en el contexto de un nacional “grupo de seguridad colectiva”<sup>61</sup>. Al igual que muchas declaraciones aquí expuestas, la seguridad integral será fundamental en la exitosa persecución de los objetivos aquí planteados. Lo que se torna muy interesante en este documento, es que la estrategia austriaca pone especial énfasis en las contribuciones colaterales que puede generar este documento. Por ejemplo, se centran en un rol proactivo en la estabilidad y seguridad de ciertos países problemáticos de origen y tránsito que son relevantes tanto para Austria como para la Unión Europea.

Para Bulgaria, el objetivo de su estrategia de seguridad es “dar a los ciudadanos una fuerte sensación de seguridad, ya que crea las condiciones y requisitos necesarios para garantizar el interés nacional, para minimizar el impacto de los riesgos y las amenazas y para optimizar la asignación de recursos”<sup>62</sup>. En cumplimiento de lo anterior, existen ciertas prioridades que facilitarán el logro de las metas señaladas: la promoción de los principios de buen gobierno y de lucha contra la corrupción, junto con la garantía de que los ingresos presupuestarios nacionales son sustancialmente para la política de seguridad nacional.

En Eslovenia, los objetivos de su estrategia están dirigidos a la macroestructura que sustenta el ordenamiento del país: “un eficiente funcionamiento del Estado de derecho y del Estado de Bienestar (...) detección y respuesta con recursos modernos, de amenazas y riesgos para la seguridad; una eficiente protección del medio ambiente y preservación de los recursos estratégicos; el fortalecimiento de las buenas relaciones con los vecinos de otros países; una fuerte y estable política internacional y estatus de seguridad; mantención de la paz y fortalecimiento de la seguridad en la comunidad internacional”<sup>63</sup>. En esta declaración de objetivos, el rol que juegan los intereses del país es crucial, pues será la pieza clave para la protección de la independencia, soberanía e integridad territorial del Estado; junto con la preservación de la identidad nacional, cultura y autonomía de la nación.

---

61 AUSTRIA. *Loc. cit.*

62 BULGARIA. *Loc. cit.*

63 ESLOVENIA. *Loc. cit.*

Con España se retorna a la declaración de objetivos de tipo “general”. Vale decir, su documento apunta a los intereses vitales y estratégicos del país. No obstante, la declaración de objetivos de la estrategia española sí logra centrarse en un aspecto fundamental: las diversas concepciones de seguridad internacional están generando graves problemas en la propia gestión de la seguridad. En tal sentido, la preservación de ciertos elementos comunes será garante de un mundo más seguro, estable y en paz<sup>64</sup>.

En una línea muy similar a Eslovenia, Estonia postula que el objetivo de su estrategia de seguridad es la protección de la independencia y soberanía del país, junto a su integridad territorial, el orden constitucional y la seguridad pública. Lo anterior constituye la base para el desarrollo y bienestar de Estonia<sup>65</sup>.

Hungría, en tanto, dedica gran importancia al sistema internacional a la hora de explicar los objetivos que persigue su estrategia. En tal sentido, su propósito es “definir, sobre la base de valores e intereses y un análisis de la situación de seguridad, los objetivos nacionales, las tareas y las herramientas gubernamentales integrales para Hungría, con el fin de hacer valer sus intereses de seguridad nacional en la política internacional y contexto de seguridad”<sup>66</sup>. En consecuencia, no es de extrañar que a lo largo del documento, y al igual que muchos de los países aquí analizados, consideren primordial las disposiciones de instituciones como la Unión Europea o la OTAN.

Lituania establece que su estrategia de seguridad tiene por objeto “la formación de un entorno exterior seguro, evitando posibles riesgos, peligros y amenazas (...) para hacer frente de manera adecuada a estas condicionantes, utilizando todos los métodos y medidas disponibles para el Estado”<sup>67</sup>. Para instrumentalizar lo anterior, el país ve como fundamental el respeto de las disposiciones que entrega la UE antes de una acción de carácter unilateral.

En un ordenamiento un tanto más ambiguo, la estrategia de seguridad de los Países Bajos no muestra objetivos claramente identificables. La única referencia vinculante que se puede extraer apunta a la toma de consciencia de las amenazas y peligros que surgen del ordenamiento internacional actual. Por tanto, todo lo que ocurra en el mundo, señala el documento, tiene un impacto directo en la seguridad y bienestar de los Países Bajos. Para salvaguardar sus intereses en dicho contexto, la estrategia señala que “hay que centrarse en ciertos temas y utilizar nuestros limitados recursos de manera más eficiente. Este gobierno tiene previsto concentrarse en lo siguiente: mayor responsabilidad de Europa; mayor

---

64 ESPAÑA. *Loc. cit.*

65 ESTONIA. *Loc. cit.*

66 HUNGRÍA. *Loc. cit.*

67 LITUANIA. *Loc. cit.*

atención a regiones inestables cerca de Europa; prevención, desarme y control de armamentos; y un enfoque integrado de seguridad”<sup>68</sup>.

Aunque con sutiles matices, la estrategia del Reino Unido sigue la tendencia general demostrada hasta el momento. De manera tal que su estrategia tiene por objetivo la necesidad de garantizar un país seguro y resistente, a través de “protección de nuestra gente, la economía, la infraestructura, el territorio y forma de vida de los principales riesgos que pueden afectarnos directamente; y la conformación de un mundo estable”<sup>69</sup>. En razón de lo anterior, si es necesario actuar más allá de las fronteras del país, la estrategia de seguridad evidencia obligación de actuar, con el fin de “reducir la probabilidad de los riesgos específicos que afectan al Reino Unido o nuestros intereses directos en el extranjero”<sup>70</sup>. Lo anterior está estrechamente vinculado a la observación de principios del documento británico.

Finalmente en el caso de la República Checa, los objetivos de su estrategia están orientados a ciertos intereses estratégicos y vitales, tales como “aquellos que salvaguardan la existencia soberana, integridad territorial, independencia política y la preservación del Estado de derecho democrático, incluyendo la garantía de la protección de los derechos humanos fundamentales y las libertades de la población. Para lo cual ocupará todos los recursos que tenga”<sup>71</sup>. Para salvaguardar estos intereses es necesario dos elementos: seguridad y estabilidad.

Al igual que en la declaración de principios, los objetivos que exponen las estrategias de los casos seleccionados muestran ciertas reiteraciones importantes: a) la constante presencia del interés nacional, estratégico y vital como ordenador de toda estrategia; b) la permanente declaración de que, en materia de seguridad y defensa, los países pueden “gobernar” como ellos quieran; y c) la relación estratégica entre la independencia y la eliminación de riesgos.

### **2.3. Estudio de las amenazas**

Las amenazas presentan una variabilidad en la bibliografía especializada que muestra una convivencia entre una seguridad tradicional, expresada en la guerra interestatal, con una seguridad ampliada, donde la agenda de los temas es mayor.

Comenzando por Austria, este país califica la guerra como algo “poco probable” mientras que la nueva agenda de seguridad, la titula como “nuevos retos,

---

68 PAÍSES BAJOS. *Loc. cit.*

69 REINO UNIDO. *Loc. cit.*

70 *Idem.*

71 REPÚBLICA CHECA. *Loc. cit.*

riesgos y amenazas”<sup>72</sup>. Incluye en esa sección al terrorismo internacional, la proliferación de ADM, los desórdenes internos, los Estados fallidos, las catástrofes naturales, los ciberataques, los ataques a la infraestructura estratégica, el crimen organizado transnacional, entre otras cosas. En este sentido, en la versión austriaca junto con exponer una visión dual, se observa que los “nuevos retos, riesgos y amenazas” son prioridad frente a la guerra, ya que lo primero es algo que está manifiesto, mientras que la guerra es un fenómeno social poco probable.

La estrategia de Bulgaria hace referencia a “riesgos y amenazas” colocando en el ámbito externo<sup>73</sup> una agresión militar a su territorio o al de algún aliado. También menciona como amenazas al terrorismo internacional, la proliferación de ADM, los conflictos regionales, el cibercrimen y crimen organizado transfronterizo, los Estados fallidos, una economía y situación política inestable, una presión migratoria, la proliferación de riesgos medioambientales, las pandemias, la falta de seguridad energética y recursos vitales, la integración de países de los Balcanes a la OTAN y la Unión Europea. Para el contexto interno<sup>74</sup>, propone el mejoramiento de la democracia, el funcionamiento de la economía y estabilidad financiera, la estabilidad socioeconómica, la incorporación de todos los documentos clave sobre derechos humanos y libertades individuales como parte de la legislación nacional, el usar a la justicia de la Unión Europea para complementar la justicia interna (aún más contra el crimen organizado y la corrupción); crimen transfronterizo, crimen convencional contra ciudadanos, entre otros elementos secundarios. En este caso, se repite la fórmula que ocupa Hungría, en razón de que existe una visión dual, pero el ordenamiento de las amenazas tiene que ver con lo externo e interno.

Eslovenia categoriza sus “fuentes de amenazas y riesgos” en tres niveles<sup>75</sup>. El primero son las globales: cambio climático; financiamiento global; economía y riesgos sociales; áreas de crisis. Como segundo, a las transnacionales: terrorismo; proliferación de armas convencionales, armas de destrucción masiva y tecnología nuclear; crimen organizado; migración ilegal; ciberamenazas, mal uso de información tecnológica; actividades de inteligencias extranjeras; amenazas militares. Y por último, las nacionales: amenazas a la seguridad pública, desastres naturales y otros; escases y degradación de recursos naturales y del medio ambiente; amenazas médicas y de epidemias; factores de incertidumbre. La precisión de este caso implica una visión distinta a las anteriores, ya que lo hace por tres niveles, más allá de que si son temas nuevos o no, si el origen es propio o internacional.

---

72 AUSTRIA. *Loc. cit.*

73 BULGARIA. *Loc. cit.*

74 *Idem.*

75 ESLOVENIA. *Loc. cit.*

En el caso de España, se aprecia una demostración única de temas, bajo el título de “riesgos y amenazas para la seguridad nacional”<sup>76</sup>. En este listado, lo primero son los conflictos armados, incluyendo la guerra entre Estados y los de diferente índole. Luego continúa con el terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética; proliferación de armas de destrucción masiva; flujos migratorios irregulares; espionaje; emergencias y catástrofes; vulnerabilidad del espacio marítimo; vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales<sup>77</sup>. Ambas visiones dejan claridad de la amplitud de la visión española, ya que los conflictos armados no lo limitan a una guerra de Estados. Con los riesgos de naturaleza transnacional hace lo mismo. Por otro parte, en la enumeración de riesgos y amenazas, abarca un espacio que tiene que ver con temas y vulnerabilidades del Estado.

Estonia no hace una lista detallada o esquemática del asunto. Al contrario, en el entorno de seguridad, al igual que los Países Bajos, arroja los temas de preocupación más allá de lo convencional<sup>78</sup>. Entonces, se extraen a modo de amenazas: las tensiones religiosas y étnicas; Estados fallidos; actores no estatal; crisis locales o regionales; conflictos y crisis militares transfronterizas; demanda de alimentos, energía y otros recursos; tensiones sobre el control de recursos naturales; organizaciones terroristas; crimen organizado; migraciones masivas; asegurar el abastecimiento energético; mejorar el control sobre armamentos y desarme; economía global inestable; desarrollo de extremismo político; desastres naturales; enfermedades infectocontagiosas y accidentes de radiación. Al igual que todos los países anteriores, la dualidad existe, aunque no tan claramente, y mantiene la tendencia de preocupación a los nuevos temas de la agenda.

Similar a Austria, la estrategia de Hungría afirma que un ataque convencional contra el y/o algún aliado es “marginal”<sup>79</sup>. En cuanto a otros temas, sostiene que son “amenazas y desafíos”<sup>80</sup> una integración exitosa de la región Euroatlántica; usar a la OTAN y al Tratado de Lisboa para detectar amenazas y riesgos; la proliferación de ADM; terrorismo; seguridad financiera; ciberseguridad; seguridad energética; cambio climático; desastres naturales e industriales; crimen organizado; tráfico de drogas; migraciones; grupos extremistas. En síntesis, Hungría incorpora también la dualidad a su visión, teniendo una gran similitud con Austria en torno a lo formal y clásico, y una gran relación con el resto de los países en correspondencia con una agenda amplia de seguridad.

---

76 ESPAÑA. *Loc. cit.*

77 *Idem.*

78 ESTONIA. *Loc. cit.*

79 HUNGRÍA. *Loc. cit.*

80 *Idem.*

Lituania propone en su documento dos ámbitos para los “riesgos, peligros y amenazas”. El primero obedece a lo externo<sup>81</sup>, constituido por la dependencia económica y energética; energía nuclear desregulada; actividades contra Lituania; ciberataques; demostraciones de poder militar; debilitamiento de la comunidad Euroatlántica; proyectos de integración no democráticos; impacto de la crisis económica y financiera mundial; inestabilidad mundial y regional; terrorismo internacional; proliferación de ADM; delincuencia internacional organizada; efectos adversos del cambio climático. El segundo son los internos<sup>82</sup>: desarrollo económico y social desigual; corrupción; altos niveles de migración; financiamiento insuficiente para la defensa; extremismo y radicalismo político; vulnerabilidad económica; crimen y mercado negro; pérdida y publicación de información clasificada; crisis de los valores; deterioro de las condiciones de la salud pública; emergencia natural, tecnológicas, ecológicas y sociales. Con este caso, se ve un modelo distinto de presentar las amenazas, pues si bien existe la visión dual en el mismo documento, la parcelación tiene que ver con el origen y funcionamiento: externo o interno.

La estrategia de Países Bajos no es tan clara al poner en lista cuáles son sus amenazas. En cambio, expone el contexto de seguridad de su país, donde se asoma una especie de declaración o explicitación de las amenazas<sup>83</sup>. Visto aquello, pone como temas el control de armas; solución de conflictos; proliferación de ADM; seguridad cibernética; crimen transnacional; terrorismo; escasez de recursos; pandemias y cambio climático, entre otras que se pueden extrapolar. La información no es entregada como un ítem explícito, enmarcando a las amenazas en el contexto internacional global.

El Reino Unido hace una división en tres niveles bajo el título “riesgos prioritarios”<sup>84</sup>. En el primer nivel están: terrorismo internacional; ataques al ciberespacio; accidente grave o amenaza natural; crisis militar internacional. El segundo nivel se compone de: ataque contra el Reino Unido usando elementos QBR; riesgo de gran inestabilidad, insurgencia o guerra civil en el extranjero; aumento del crimen organizado; intromisión a la información de los satélites propios. Por último, el tercer nivel hace referencia a un ataque militar contra el Reino Unido; un aumento del terrorismo internacional, crimen organizado, migración ilegal y contrabando hacia el Reino Unido; corte del suministro de petróleo o gas; uso de material radiactivo; ataque a un Aliado OTAN o de la UE; un ataque a un territorio de ultramar; corte a los suministros esenciales para el Reino Unido. Sobre el Reino Unido, vemos que la exposición de las amenazas es dada por la

---

81 LITUANIA. *Loc. cit.*

82 *Idem.*

83 PAÍSES BAJOS. *Loc. cit.*

84 REINO UNIDO. *Loc. cit.*

probabilidad, siendo el nivel uno el más probable y posible, el dos el que está en un término medio entre lo probable y posible, y el nivel tres es que es posible, pero menos probable.

Finalmente, República Checa afirma que la posibilidad de un ataque militar en su contra “es bajo” pero que las “amenazas asimétricas” contrastan esta posición<sup>85</sup>. Bajo la nomenclatura “amenazas a la seguridad” tanto para su realidad como para sus aliados, propone en su lista al terrorismo; proliferación de ADM; ciberataques; inestabilidad y conflicto regionales en el área Euroatlántica y/o sus alrededores; aspectos negativos de la migración; crimen organizado y corrupción; amenazas contra la infraestructura crítica; interrupciones para distribuir materias primas y la energía; desastres naturales y antropogénicos y otras emergencias. En síntesis, continúa la visión dual, lo militar es bajo y la preocupación está dirigida hacia la nueva agenda temática.

A modo de conclusión preliminar, vemos que hay cuatro maneras de presentar la información. La primera es a) poner separadamente la guerra o conflicto armado más tradicional frente a la agenda de seguridad del siglo XXI, como es el caso de Austria, España, Hungría y República Checa. El segundo incluye a Lituania y Bulgaria, los cuales ponen a las b) amenazas en un plano interno y otro externo. El tercero se refiere a ciertos niveles de amenazas, que son Eslovenia y el Reino Unido. Por último, están los países que c) no desarrollan explícitamente la lista de las amenazas, como son Países Bajos y Estonia.

#### **2.4. Estudio de las acciones y tareas**

Este lineamiento expone las acciones que indica el Estado por medio de la estrategia, para así lograr los objetivos que se propone.

El documento de Austria propone sus acciones en torno a cuatro áreas de acción: principios generales; seguridad interna; política exterior y aspectos de seguridad política; política de defensa<sup>86</sup>. Para cada uno tiene las acciones específicas: 21 líneas de acción para sus principios generales; 17 para la seguridad interna; 20 para política exterior y aspectos de seguridad política; 29 para la política de defensa. Por lo cual, se aprecia una claridad y especificidad en cómo el documento propone las acciones según el ámbito de desempeño.

Bulgaria propone en las “principales líneas de acción del sistema de seguridad nacional”<sup>87</sup> que este país es el tercero en dar acciones generales sin lograr una especificidad. Como primer tema, figura la tarea de analizar y evaluar la condición del contexto de seguridad, junto con las tendencias y la adopción

---

85 REPÚBLICA CHECA. *Loc. cit.*

86 AUSTRIA. *Loc. cit.*

87 BULGARIA. *Loc. cit.*

de medidas cautelares; intercambiar oportuna y adecuadamente de información; planificar por rendimiento, preparación y buena gestión; aplicar un enfoque inter-institucional amplia y sistémica; coordinar la labor de las instituciones y organizaciones competentes; evaluar con métodos y técnicas propias de seguridad al sistema de seguridad; mejorar la evaluación de las acciones emprendidas y los resultados obtenidos; instalar un sistema de control y reajuste interno para el sistema de seguridad nacional.

En la parte final de su estrategia, Eslovenia expone las “respuestas a las amenazas y riesgos”<sup>88</sup> en función de cuatro planos, siendo el cuarto país en colocar las acciones vinculadas a las amenazas, junto a España, Lituania y República Checa. En detalle, primero se exponen las políticas, siendo estas las de Seguridad Nacional, Política Exterior, de Defensa, Seguridad Interior y Protección contra Desastres Naturales. Segundo, son las respuestas contra las amenazas globales y riesgos, en detalle: cambio climático, riesgos del sistema económico, financiero y social global, crisis en áreas. Tercero, figuran las respuestas contra riesgos transnacionales: contraterrorismo, proliferación de armas y ADM, crimen organizado, migración ilegal, ciberamenazas, actividades de inteligencia extranjera, inteligencia propia, amenazas militares. Por último, están las de recursos naturales, amenazas a la seguridad pública, manejo de desastres naturales, escasez de recursos naturales y degradación del medio ambiente.

Las líneas de acción estratégica de España son entregadas por la definición de las amenazas. Por lo tanto, hay una acción para cada amenaza<sup>89</sup>. En suma, estas acciones son: defensa nacional; lucha contra el terrorismo; ciberseguridad; lucha contra el crimen organizado; seguridad económica y financiera; seguridad energética; no proliferación de ADM; ordenación de flujos migratorios; contrainteligencia; protección ante emergencias y catástrofes; seguridad marítima; protección de infraestructuras críticas. Presentándose distinto al caso austriaco, ya que no es por ámbito, sino que por amenazas definidas.

Por su parte, al igual que Austria y Reino Unido, Estonia propone cuatro directivas de acción<sup>90</sup>. El primero es la política exterior, compuesto por la relación con la OTAN, la Unión Europea; relaciones bilaterales y multilaterales; prevención de los conflictos internacionales armados y el manejo de crisis; desarrollo de la cooperación y control de armas. El segundo es la política de defensa, compuesta por la defensa nacional y la defensa militar. El tercero es la política de seguridad interna, que se compone por la protección al orden constitucional, custodiar el límite internacional, prevenir emergencias y manejar sus consecuencias, combatir el terrorismo, combatir el crimen internacional organizado, combatir el

---

88 ESLOVENIA. *Loc. cit.*

89 ESPAÑA. *Loc. cit.*

90 ESTONIA. *Loc. cit.*

ciberdelincuencia y barrer la corrupción. Por último, está la resiliencia social y su cohesión: servicios, comunicaciones eléctricas, ciberseguridad, infraestructura para el transporte, seguridad energética, seguridad ambiental, seguridad en el sistema financiero, psicología de la defensa, armonizar el desarrollo regional, integración y protección a la salud pública.

En el caso de Hungría sus acciones son sobre lo que “implementará” a futuro<sup>91</sup>, entre las que destacan: hacer valer sus objetivos e intereses de política de seguridad a través de su política exterior; gestionar integralmente las amenazas; cumplir completa y eficazmente las tareas de mantenimiento de la paz y gestión de crisis internacionales, requerir estructuras militares con un componente civil apropiado; fortalecer la cooperación civil-militar para la gestión de crisis. En síntesis, se repite la manera en que Holanda expone las acciones, de manera muy general pero sin una especificidad.

En Lituania, país que pone las acciones como “prioridades y tareas de la implementación”, se observan dos ámbitos estratégicos; uno exterior y otro interior. Sin embargo, al igual que España, entrega una declaración por amenaza. En el primero<sup>92</sup>, propone como tarea: ser un miembro activo y responsable de la OTAN; lo mismo con la Unión Europea; fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales; participar activamente en el fortalecimiento de la estabilidad de la seguridad internacional; fortalecer las capacidades de defensa; mejorar la competitividad y posibilidades de representar los intereses del país. Sobre la política interior<sup>93</sup>, figura el fortalecer las capacidades de inteligencia y contrainteligencia; fortalecer las capacidades para analizar y monitorear las amenazas; fortalecer las capacidades para prevenir y manejar crisis nacionales; mantener y fortalecer la seguridad pública; asegurar la seguridad económica y financiera; asegurar la seguridad energética; fortalecer la seguridad informática; asegurar la protección de información clasificada; asegurar la seguridad social y de salud; cultivar valores cívicos y de patriotismo; preservar y fomentar la cultura e identidad nacional; asegurar un medio ambiente de protección.

Para el caso de los Países Bajos, las tareas son extraídas del título IV en el que se plantean las “conclusiones”<sup>94</sup>, ya que no las expone de manera explícita como los casos de España o Austria. Lo anterior, debido a que las implicancias políticas se condicen con los focos de trabajo: mayor responsabilidad para Europa; inestabilidad en las regiones próximas de Europa; prevención; control de armas y desarme; acercamiento a la aproximación de los conflictos; cooperación con el sector privado. Las acciones expresadas tampoco son muy claras, en rea-

---

91 HUNGRÍA. *Loc. cit.*

92 LITUANIA. *Loc. cit.*

93 *Idem.*

94 PAÍSES BAJOS. *Loc. cit.*

lidad, es un contexto al criterio y una idea de lo que se debe hacer, como dirigir los esfuerzos hacia el control de armas y desarme, medida que propone que el país tenga un rol más activo en el concierto internacional.

El Reino Unido fija ocho tareas de seguridad nacional<sup>95</sup>. La primera es identificar y vigilar los riesgos y oportunidades de la seguridad nacional; seguido de barrer la raíz de las causas de la inestabilidad; incidir para aprovechar las oportunidades y gestionar los riesgos; hacer cumplir la legislación nacional y fortalecer las normas internacionales para ayudar a hacer frente a los que amenazan el Reino Unido y sus intereses; proteger el Reino Unido y sus intereses en casa, en nuestra frontera, como a nivel internacional, con el fin de hacer frente a las amenazas físicas y electrónicas de fuentes estatales y no estatales; ayuda a resolver conflictos y contribuyen a la estabilidad; intervenir en el extranjero, incluyendo el uso legal de la fuerza coercitiva en apoyo de los intereses vitales del Reino Unido, y para proteger a nuestros territorios de ultramar y las personas; proporcionar la capacidad de recuperación para el Reino Unido por estar preparado para todo tipo de emergencias, capaces de recuperarse de los golpes y mantener los servicios esenciales; y por último, propone el trabajo en alianzas y asociaciones siempre que sean útiles para generar respuestas más fuertes.

Finalmente, para República Checa las acciones y tareas son expresadas en la “estrategia para promover los intereses de seguridad”<sup>96</sup>, la cual consta de cuatro partes: la dimensión colectiva de salvaguardar la seguridad y la defensa, destacando de ella la OTAN, la Unión Europea en el contexto de la PECS y PCSD. Segundo, figura la estrategia de prevención y supresión de amenazas a la seguridad de las amenazas definidas. Tercero, se presenta el marco económico para salvaguardar los intereses de seguridad, resumible en fomentar la estabilidad y el crecimiento y minimizar los riesgos. Finalmente, figura el marco institucional para salvaguardar la seguridad, haciendo referencia a la coordinación intersectorial, tanto del gobierno, la diplomacia, la defensa y la policía. A modo de observación, vemos que en este caso la amenaza determina la acción, siendo el tercer país en hacer de esta manera la distribución de acciones.

En conclusión, es clara la visión dispar respecto a cómo proponer las acciones y tareas esenciales para hacer frente a las diversas amenazas. Austria, Estonia y el Reino Unido abordan el a) tema por áreas del Estado. Mientras que una b) división por amenazas, figura en España, Lituania, República Checa y Eslovenia. En estos casos la fórmula es clara: según cada amenaza el Estado desarrolla una acción preventiva o reactiva. Por último, se encuentran las c) acciones como un asunto más general que específico, como pasa con los casos de Países Bajos, Hungría y Bulgaria.

---

95 REINO UNIDO. *Loc. cit.*

96 REPÚBLICA CHECA. *Loc. cit.*

## Conclusiones

El objetivo de este artículo fue analizar una selección de Estrategias de Seguridad de Estados Miembros de la Unión Europea y, en particular, la variabilidad entre los casos seleccionados y la incidencia de la Unión Europea en ellas. Por tanto, aseverábamos que la observación de la variabilidad se planteó de manera igual en ambos planos.

Como se sostuvo en la introducción de este trabajo, la variabilidad estuvo orientada a nuestros cuatro lineamientos estratégicos. En consecuencia, se establece la existencia o inexistencia de sintonía y coherencia entre las respectivas estrategias nacionales, y a su vez, con los postulados comunitarios en materia de seguridad y defensa.

Para lo primero, vale tener presente que la seguridad como precepto teórico nos entrega una visión “amplia”. Esto quiere decir que tiene más y complejos elementos a considerar, orientados a acumular amenazas que componen una nueva agenda de seguridad, sin limitarse necesariamente a un conflicto armado. Otro elemento muy importante es que la seguridad, junto con proteger a los Estados, incluye la protección de las personas y el desarrollo integral de estas.

### ***Las estrategias y la variabilidad de la selección***

En el caso de los principios, es posible identificar dos fuentes de información o poder, que son fundamentales para los países que estamos analizando. En primer lugar, aunque con distintos énfasis, todos los países buscan sintonizar sus estrategias de seguridad con los postulados de la Unión Europea. No obstante, a pesar de lo anterior los países son muy claros en advertir que la producción de estos documentos es iniciativa nacional, y como tal los Estados tienen toda la libertad de publicar las disposiciones que quieran.

Con los objetivos se presenta una conducta similar. Junto con sintonizar estrechamente con los postulados comunitarios, existen dos acciones que están presentes en la mayoría de los países abordados. En primer lugar, la cooperación internacional juega un rol fundamental, debido a que de ella se desprenden todas las nociones de “seguridad integral” que orientan los documentos, lo que parece ser una nomenclatura bastante aceptada en las estrategias de estos países. En segundo lugar, para la mayoría de los países los objetivos están dirigidos a la persona humana, al ciudadano (tanto nacional como comunitario) y al pleno desenvolvimiento cívico. Esto es sumamente revelador pues, como se observó en la sección dos de este documento, la seguridad hace mucho tiempo se dejó de concebir como un asunto institucional dirigida hacia los riesgos o las amenazas. La seguridad también tiene una concepción humana que debe regir los estadios más sensibles del quehacer, vale decir, las dimensiones social, económica y polí-

tica del ser humano. Este entendimiento está muy presente en la mayoría de las estrategias nacionales.

Por su parte, las amenazas presentan dos comportamientos. El primero encierra a Estonia y a los Países Bajos, los cuales tienen una manera de presentar el listado de las amenazas que se aleja de lo que entendemos comunitarios, es decir, del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea de Seguridad de 2009. El segundo subgrupo corresponde al resto de los países, los cuales hacen un listado, más bien homogéneo, declarando tanto amenazas tradicionales (como un conflicto armado), como aquellas que se presentan en la nueva agenda de seguridad del siglo XXI (ciberseguridad, desastres naturales, narcotráfico, entre otros).

En cuanto a las acciones de los países seleccionados, se presenta una similitud con respecto a las amenazas. Vale decir, existe un primer grupo que se aleja notoriamente de lo señalado por la Unión Europea. Tal es el caso de los Países Bajos, Hungría y Bulgaria. Es importante señalar que si bien estos países muestran un acercamiento conceptual, la presentación o exposición de estos elementos es vaga. No obstante lo anterior, es importante destacar que la Estrategia Europea de Seguridad, en sus dos versiones, al carecer de acciones ejecutivas tampoco señala una relación clara. Por otro lado, el resto de los países sí grafican acciones para sus reparticiones estatales, superando a su vez la claridad y exactitud respecto a lo que la Unión Europea presenta en los documentos estudiados.

### ***Las estrategias y los postulados de la Unión Europea***

Al igual que el punto anterior, las conclusiones sobre la sintonía entre las estrategias de seguridad seleccionadas con los postulados de la Unión Europea, se encuentran en las cuatro variables escogidas.

En este sentido, los elementos entre este organismo multilateral y los Estados miembros seleccionados reflejan la misma variabilidad dada entre los casos analizados, y así también, la variabilidad que existe sobre la seguridad como elemento de estudio. Se debe destacar la ausencia de sintonía entre la política de defensa y las fuerzas armadas, ya que hay una mayor preponderancia de la OTAN por sobre la Unión Europea.

En cuanto a la relación positiva entre la Unión Europea y los principios de los diez países seleccionados, vemos que la mayoría –seis de diez– incorporan a su estrategia una visión conceptual base propia de la Unión Europea. De contramano, España, Estonia, los Países Bajos y el Reino Unido, se alejan mostrando una distancia a la declaración más céntrica de los documentos. Si bien este último grupo de países presenta una visión nacional más que multilateral, en el caso de los Países Bajos o Estonia esta situación se explica por la limitada cualidad general de sus documentos. Vale decir, que se alejen de los postulados europeos

en torno a los principios, no quiere decir precisamente que se debe a que están en contra. Más bien, este fenómeno parece responder a una limitada exposición de información que trasciende a todo el documento en general.

Respecto a los objetivos, la situación es muy similar, ya que los mismos que se presentan de forma divergente en los principios lo hacen también con este lineamiento. Sin embargo, en esta ocasión el grupo crece con la incorporación de Bulgaria. Es así que la disparidad de los objetivos se explica por lo mismo que lo anterior: la visión nacional se aleja de lo multilateral, conformándose la primera en un asunto mucho más prioritario para los países señalados.

En cuanto a las amenazas, a excepción de Estonia y los Países Bajos, la mayoría de los países tienen una coherencia importante con lo que declara la Unión Europea a través de las fuentes oficiales revisadas. Esto se explica principalmente por ser una variable que ve hechos y no percepciones, por lo cual, el listado de amenazas corresponde a una realidad tangible y objetiva, que si bien presenta diferentes formas de incorporarlas, esto responde a un asunto de forma más que de fondo.

Finalmente, fueron las acciones las que evidenciaron una diferencia difícil de medir. Lo anterior se debe a que la Unión Europea es mucho más declarativa que ejecutiva en cuanto a sus capacidades estratégicas, razón por la cual la sintonía y coherencia se basa en lograr propuestas acorde a que dicen las estrategias. Cabe precisar que la declaración de acciones o tareas, a diferencia de los anteriores lineamientos, va acompañada de una fuerte estructura monetaria, humana y estructural que permita ejecutar lo que establece una estrategia. En tal sentido, lograr acciones concretas es mucho más complejo que definirse claramente en cuanto a los principios. A lo anterior se suma el factor temporal: las tareas suelen tener una vocación a mediano y largo plazo. Como se observó en las estrategias nacionales trabajadas, estos documentos no siempre son los utilizados por los países de la Unión Europea para mostrar tal nivel de detalle ejecutivo.

### ***Algunas ideas extrapolables***

Si bien no es objetivo de este artículo extrapolar ideas a otras realidades, sí se puede destacar que las cualidades comunes de los casos estudiados son útiles para dicho ejercicio. Ejemplo de esto es el caso de América Central, conformando con ello algunas analogías.

En dicha región vemos que no existen en sus países documentos de estas características. Es más, tampoco hay actualizaciones de Libros Blancos de Defensa, que podría ser una producción oficial más cercana. En cambio, existe la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” del año 2011, con sus planes respectivos de los años 2011-2013 y 2015-2016. A través de estos documentos, se marca la tendencia de la visión de seguridad de los respectivos países. En

concreto, la mayoría de los Estados siguen la misma línea que tiene esta Estrategia de Seguridad Centroamericana, que es centrarse en el trabajo contra la delincuencia y el crimen transnacional.

En consecuencia, plantear una estrategia como se vio en los casos europeos estudiados, resulta poco práctico y alejado de la realidad de seguridad de América Central. La gran diferencia se da, justamente, en el tipo de amenazas que afectan la seguridad y la defensa de los países y contextos.

## Bibliografía

ALDECOA, Francisco. Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente. En: C. RAMÓN CHORNET, La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional, 2005, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 9-33.

ÁLVAREZ, Milagros. La política de seguridad y defensa en la Unión Europea, 2004 Madrid: Dykinson.

ARTEAGA, Fernando. Capítulo I: La política europea de seguridad y defensa. En: Cuaderno de Estrategia N° 145: La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, 2010. Ministerio de Defensa de España, IEEEE, pp. 31-37.

ARTEAGA, Fernando. La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN? En: Instituto Real el Cano, 2011, pp. 1-8.

AYALA, José. La política europea de seguridad y defensa. En: Revista de Política Exterior 104. Marzo-abril 2005.

BARBÉ, Esther. Evolución, presente y perspectivas futuras de la Unión Europea y de la política de seguridad y defensa común. En Política de Seguridad de la Unión Europea, realidades y retos para el siglo XXI, 2002, Barcelona: Tirant lo Blanch.

BARTOLOMÉ, Mariano. Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea (Parte I). En: Revista Política y Estrategia, N° 94, 2004.

BARTOLOMÉ, Mariano. Redefiniendo la Seguridad Internacional Contemporánea (Parte II). En: Revista Política y Estrategia, N° 95, 2004.

BAYLIS, John. International and global security. En The Globalization of world politics. An introduction to international relations, 2011, Oxford, Oxford University Press.

BLESA, Pablo. De la Defensa de Europa a la Europa de la Defensa: la transformación de la Unión Europea en actor militar global del siglo XXI, 2006, España: Murcia.

BRUMMER, Klaus. La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias. En: Revista Papeles N° 95, 2006, pp. 77-85.

BUSTAMANTE, Fernando. Los límites de la seguridad. En: Revista Nueva Sociedad, N° 177, enero-febrero, 2002, pp. 36-49.

BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. Defining international security studies”, en The evolution of international security studies, 2009, Cambridge, Cambridge University Press.

- CEBADA, Alicia. PÉREZ, Carmen. El representante de la PESC y la nueva política europea de seguridad y defensa, 2003, Barcelona: Dykinson.
- FERNÁNDEZ, María Luisa. Los retos de la defensa europea común: ¿una cuestión de identidad europea? ¿Un ejército europeo?”. En: Atenea Seguridad y Defensa, 2010.
- FLECHTNER, Stephanie. European Security and Defense Policy: Between Offensive Defense and Human Security, Working Paper Friedrich Ebert Stiftung, N°4, 2006.
- FRIEDMAN, Thomas. La Tierra es Plana, 2005, Buenos Aires: Editorial Planeta.
- GARAY, Cristián. El tema de la seguridad en la comprensión internacional de Susan Strange. En: Revista de Estudios Internacionales, N° 168, 2011.
- GIEGERICH, Bastian. “Introduction; Concluding Remarks”. En Europe and Global Security, 2010, IISS.
- HEISBOURG, Francois. Chapter one: The European Union and the Major Power. En Europe and Global Security, IISS, 2010.
- LEBL, Leslie. European Union Defense Policy: An American Perspective”. En: Policy Analysis, N° 516, June 24, 2004.
- MIRALLES, Débora. La política europea de seguridad y defensa: ¿una capacidad de acción autónoma? En: Esther Barbé. España y la Política Exterior de la UE: entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional, 2002.
- MÉRAND, Frederic. HOFMANN, Stephanie. IRONDELLE, Bastien. Transgovernmental Networks in European Security and Defence Policy. En: S. VANHOONACJER (eds) Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14, 2010.
- MOLINER, Juan. De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. En: Instituto Real el Cano, 2008.
- MOLINERO, Yoan. La Política Común de Seguridad y Defensa Europea: posibles e imposibles del camino hacia la constitución de la UE como actor Global. En: CAEI Working Papers, seguridad y Defensa n° 44, 2013.
- MORA, David. Reflexiones acerca del debate teórico del concepto de Seguridad Nacional. En: Revista Política y Estrategia, N° 96, 2004.

- MUTIMER, David. Beyond Strategy: critical thinking on the new security studies”. En: Snyder, Craig; Contemporary security and strategy, 2008, Palgrave Macmillan.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano de 1994. (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org)
- ROJAS Aravena, Francisco. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. En: Revista Nueva Sociedad, N° 213, enero-febrero, 2008.
- SERRA, Nacis. El progreso de la política de defensa europea. En: Serie: Política Europea de Seguridad y Defensa, 2011, CIDOB.
- SOTOMAYOR, Arturo. La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. En: Revista de Ciencia Política, volumen 27, N° 2, 2007.
- SOLANA, Javier. Multilateralismo eficaz: una Estrategia para la Unión Europea”. En: Conferencia 28 de julio del Instituto Sueco de Asuntos Internacionales. Revista Política Exterior, N° 95, 2009.
- TRIANDAFYLLIDOU, Anna. Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. Revista CIDOB d’AfersInternacionals, N° 69, 2005. Barcelona.
- VAN STADEN, Alfred. KREEMERS, Bert. Hacia una política de seguridad y defensa europea. En: Política exterior, N°76, julio-agosto, 2000.
- VERGARA, José. Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad. En: Revista Académica de Relaciones Internacionales, N° 9, octubre de 2008. GERI-UAM.

### **Fuentes oficiales**

- AUSTRIA. Austrian security strategy. Security in a new decade-shaping security, 2013, (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- BULGARIA. National Security Strategy, 2011, (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- ESLOVENIA. National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010, (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)

- ESPAÑA, Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- ESTONIA. National security concept of Estonia, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- HUNGRÍA, National Security Strategy, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- Lituania, National Security Strategy, 2012, (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- PAÍSES BAJOS, International Security Strategy, 2013 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- REINO UNIDO, A Strong Britain in an age of uncertain. The National Security Strategy, 2010 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- REPÚBLICA CHECA, Security Strategy, 2012 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch)
- UNIÓN EUROPEA. Tratado sobre la Unión Europea (de Maastricht), 1993 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>
- UNIÓN EUROPEA. Tratado de Ámsterdam, 1997 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>
- UNIÓN EUROPEA-EES. Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa en un mundo mejor, 2003 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>
- UNIÓN EUROPEA. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. En Dirección de Asuntos de Exteriores, ampliación y protección civil”, 2008 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>
- UNIÓN EUROPEA. Tratado de Lisboa, 2009 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>
- UNIÓN EUROPEA-EES. Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor, 2009 (en línea). (Fecha de consulta 14 de diciembre de 2014) Disponible de: <http://europa.eu>





# TEMAS DE ACTUALIDAD



---

## PERCEPCIONES SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL CONTINENTE AMERICANO<sup>∞</sup>

ÓSCAR IZURIETA FERRER\*

### RESUMEN

*El presente artículo está centrado en comentar y dar un valor explicativo a los resultados de la encuesta de opinión pública, referidos a las Fuerzas Armadas de los países americanos, sobre la base del trabajo realizado por la Vanderbilt University –con el apoyo de la United States Agency for International Development– a través de la encuesta LAPOP de los años 2014 y 2012. Se busca analizar la percepción sobre la confianza en las Fuerzas Armadas y sus implicancias, estudiar la estimación que se tiene sobre la eficiencia de los medios militares en cuanto a organización y entrenamiento, así como interpretar la opinión pública respecto al empleo de fuerzas militares en tareas para combatir al crimen organizado y a la violencia. Del mismo modo, se analizan los resultados acerca de la confianza de las sociedades de los países latinoamericanos en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y la voluntad para que estas últimas cooperen con las Fuerzas Armadas de los respectivos países para mejorar los niveles de seguridad.*

**Palabras clave:** *Confianza, Fuerzas Armadas, orden interno, profesionalismo, cooperación.*

---

\* General de Ejército. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares con mención Planificación Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Entre 2006 y 2010 se desempeñó como Comandante en Jefe del Ejército. En marzo de 2010 fue nombrado Subsecretario de Defensa, cargo que ocupó hasta marzo de 2014. Actualmente es profesor e integrante del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército. oizurietaf@gmail.com

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 270815  
Fecha de aceptación: 151015

## PERCEPTIONS OF THE ARMED FORCES IN THE WESTERN HEMISPHERE

### ABSTRACT

*This article deals in the discussion and set an explaining value of the findings of the public opinion survey related to the American countries' Armed Forces, based on the results of the 2104' survey, but also considering the 2012 results, both carried out by the Vanderbilt University – with the support of the United States Agency for International Development – through the Latin America Public Opinion Project (LAPOP). The aim is to value the perception of confidence and its implications, study how the efficiency is valued and what is the general thought regarding the employment of the armed forces fighting organized crime and violence. At the same time, it analyses the results about the general society confidence of the Latin-American countries regarding the United States Armed Forces and its will to use them in a cooperative way with the Armed Forces of these countries in order to improve the security levels.*

**Key words:** *Confidence, Armed Forces, Internal security, professionalism, cooperation*

### Introducción

Desde el año 2004 y cada dos años, la Vanderbilt University –con el apoyo de la United States Agency for International Development– a través del Latin America Public Opinion Project (LAPOP), realiza una encuesta de opinión pública conocida como Barómetro de las Américas, la cual cubre países de norte, centro y Suramérica, así como del Caribe.

LAPOP considera una gran cantidad de tópicos, relacionados principalmente con la opinión pública acerca de la gobernabilidad, funcionamiento y apoyo a la democracia, gobiernos nacionales y locales, desarrollo económico, desarrollo social, legitimidad y confianza en las instituciones, crimen, violencia, inseguridad, corrupción, sistema de justicia, etc.

El presente trabajo está basado principalmente en los resultados de la encuesta del año 2014, publicada en diciembre de dicho año, pero también en la del año 2012, sobre todo, pero no únicamente, como factor de comparación.

Cabe destacar la amplitud de la encuesta del año 2014, la que cubrió un universo aproximado de 50 mil personas con un promedio de más de 1.500 entrevistados en cada uno de los países encuestados, con una metodología cara

a cara, con excepción de los Estados Unidos y Canadá, donde se realizó vía internet. Del mismo modo, la muestra de cada país cubrió un vasto espectro de la sociedad, desagregándola por edades, género, ingresos económicos, niveles de educación, hábitat rural o urbano y tendencia política. Adicionalmente, los porcentajes de confiabilidad son bastante altos.

El estudio se centrará en comentar e intentar dar un valor explicativo a los resultados de la encuesta de opinión pública referidos a las Fuerzas Armadas de los países americanos, fundamentalmente en cuanto a la percepción de confianza y sus implicancias, en relación a cómo se valora su eficiencia y a qué se piensa respecto al empleo de las fuerzas militares en combatir el crimen y la violencia. Del mismo modo, se analizarán los resultados acerca de la confianza de las sociedades de los países latinoamericanos en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y la voluntad para que estas últimas cooperen con las Fuerzas Armadas de los respectivos países para mejorar los niveles de seguridad<sup>1</sup>.

A pesar de que las Fuerzas Armadas son instituciones fundamentales en los Estados, en América Latina existen pocos estudios centrados en la opinión pública respecto a las fuerzas militares y su quehacer, salvo el constatar que en la gran mayoría de los países son altamente consideradas al compararlas con otras instituciones, particularmente con los partidos políticos y los parlamentos.

Como la naturaleza de los desafíos y amenazas se han diversificado y las Fuerzas Armadas han tenido que flexibilizar sus estructuras y capacidades hacia un empleo más polivalente, incluso en muchos países en tareas de seguridad interna, importantes preguntas surgen respecto a la opinión pública acerca del papel de los medios militares y su relación con otras instituciones nacionales.

Para complementar el trabajo, también se harán referencias a las presentaciones que los profesores Orlando J. Pérez, de la Millersville University, y José Miguel Cruz, de la Florida International University, hicieron en el Seminario "The 2014 Americas Barometer Regional Release" desarrollado el 3 de diciembre de 2014, en Miami, Estados Unidos. De allí que en algunas comparaciones las escalas no considerarán a todos los países encuestados, con el propósito de hacer énfasis en los más gravitantes o en determinadas subregiones.

## **La confianza en las Fuerzas Armadas**

En primer término, creemos pertinente intentar una explicación del concepto de confianza recogido en la encuesta, a fin de contribuir de mejor forma a darle un valor interpretativo a los resultados. También es prudente destacar que como toda pregunta sobre aspectos valóricos, como la confianza, las opiniones no necesariamente siguen un patrón totalmente lógico.

---

1 NOTA DEL AUTOR: PARA UNA MEJOR COMPRESIÓN, LOS GRÁFICOS EXPLICATIVOS ESTÁN UBICADOS AL FINAL DE ESTE ARTÍCULO.

Estimamos que la confianza tiene que ver con el grado de certeza que se tiene o que se presume sobre el correcto comportamiento futuro de las Fuerzas Armadas, pero no solo en el futuro más lejano, sino también en el inmediato. Es decir, respecto a un actuar esperado, de conformidad con el ordenamiento institucional y las tareas establecidas, lo que disminuye los niveles de incertidumbre. Además, si bien la confianza se tiene, en mayor o menor medida, en las instituciones, también está relacionada con las personas que las componen y dirigen.

Nos parece pertinente iniciar el estudio sobre la confianza, con una mirada general y comparativa de los resultados de opinión pública en América el año 2014, acerca de nueve instituciones, conforme al Cuadro N° 1<sup>2</sup>. En este se puede apreciar que las Fuerzas Armadas son las instituciones más confiables, comparativamente con la Iglesia Católica, el Poder Ejecutivo, la Iglesia Evangélica, el Sistema Electoral, la Policía Nacional, el Sistema Judicial, el Congreso Nacional y los Partidos Políticos. Esta situación, como veremos más adelante, tiene impacto en la opinión pública sobre otros fenómenos y tendencias, en el contexto de la seguridad. Adicionalmente, cuando se desagrega la encuesta por países, también es posible inferir algunas conclusiones, especialmente cuando se compara con la confianza en otras instituciones.

La confianza en las Fuerzas Armadas en América en 2014 es alta. En una escala de 0 a 100, donde 0 significa ninguna confianza y 100 máxima confianza, y donde las evaluaciones sobre 50 puntos reflejan una opinión positiva y bajo 50 puntos una negativa, de los 22 países registrados, solo uno es evaluado con menos de 50 puntos. Además, hay 11 evaluados con más de 60 puntos, lo que denota una confianza muy sobre la media en la mitad de los países, conforme lo demuestra el Cuadro N° 2<sup>3</sup>.

Ahora bien, si revisamos la encuesta LAPOP del año 2012, conforme al Cuadro N° 3<sup>4</sup>, podemos apreciar que la confianza en las Fuerzas Armadas también era alta, ya que igualmente solo un país alcanzó menos de 50 puntos y la mitad de los evaluados logró también puntajes sobre los 60 puntos.

En una mirada comparativa entre ambas encuestas podemos constatar algunas situaciones interesantes de analizar. En el contexto general de una alta valoración de las Fuerzas Armadas, los mayores cambios de opinión pública respecto a confianza (modificaciones de 5 o más puntos), son los siguientes: Subieron su puntuación Paraguay (6,0), Ecuador (7,9), Guatemala (10,5) y Honduras

---

2 LAPOP. "Trust in Institutions in the Americas 2014" en "The Political Culture of Democracy in the Americas 2014: Democratic Governance across 10 years of Americas Barometer, LAPOP" from Vanderbilt University, 2014, p. 198.

3 *Idem*, p. 199.

4 LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN CENTER, Florida International University. "The Public Opinion on the Military in the Americas 2012: Report based on the 2012 Americas Barometer Survey Data" LAPOP, Miami, June, 2014, p. 6.

(16,1). Por su parte, bajaron su puntuación Guyana (6,1), Brasil (6,2), Colombia (7,8), Belice (8,0) y Venezuela (17,5).

De estos cambios, en primer término, creemos importante destacar el significativo incremento de Guatemala y Honduras. Se estima que ello podría tener su fundamento en una combinación de factores, como los altos índices de inseguridad y violencia que registran dichos países, sumado a la incapacidad e ineficiencia de sus respectivas policías para hacer frente a esta situación, lo que se ha traducido en la encuesta en una baja valoración ciudadana de estas (37,7 y 46,8 respectivamente). Lo anterior ha llevado a los respectivos gobiernos a emplear cada vez más a las Fuerzas Armadas como último recurso para proteger a la población, lo que se ve reflejado positivamente en la misma encuesta, que registra en ambos países un alto apoyo ciudadano para el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior (73,0 y 81,6 respectivamente). Adicionalmente, en el caso de Honduras, pudo también haber influido para subir 16,1 puntos en confianza respecto a 2012, el que en dicho año todavía estuviera presente en la opinión pública la destitución del presidente Manuel Zelaya.

En segundo término, nos parece pertinente analizar la baja experimentada por Colombia y Venezuela. En el primer caso, aunque la confianza sigue siendo alta (59,2), llama la atención la pérdida no menor de valorización en dos años, dada la particular situación que vive Colombia en términos de seguridad. Por primera vez después de cincuenta años de combate, las Fuerzas Armadas tienen una notoria ventaja militar sobre una insurgencia debilitada y sin posibilidad de obtener sus objetivos por la vía armada, lo que ha hecho posible un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo de paz, con razonables expectativas de concretarse, pese al pesimismo de buena parte de la ciudadanía. Pareciera que esta situación, que ha permitido que hoy la mayoría de la población no se sienta directamente afectada por la guerra, es la que a nuestro juicio más podría haber influido para disminuir la valoración en confianza en unas fuerzas militares de gran magnitud, a las que se las percibe –al menos en su dimensión y composición actual– como menos indispensables para la estabilidad interna. Esto se ratifica con una baja de 12,1 puntos en cuanto al apoyo ciudadano para emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, pese a que dicho apoyo sigue siendo alto (69,1).

En cuanto a Venezuela, pareciera que en un escenario de marcado deterioro y polarización de la situación política, económica y social del país, especialmente en los últimos dos años, donde se han usado medios militares en actos de represión y donde la ciudadanía percibe que hay una cooptación de los altos mandos por parte del gobierno, así como importantes niveles de politización y corrupción en las instituciones militares, la confianza en las Fuerzas Armadas ha caído notoriamente. Lo anterior se ve también reflejado en una baja de 14,5 puntos respecto a la encuesta de 2012 en el apoyo ciudadano para emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.

Siguiendo con el análisis, se puede observar que en el grupo de países con índices de mayor confianza en sus Fuerzas Armadas, se repiten en ambas encuestas los Estados Unidos, Canadá, México y Nicaragua.

En el caso de Estados Unidos, estimamos que tendría, primeramente, una razón estructural. No podría ser la primera potencia mundial sin las capacidades estratégicas de que dispone. También, las fuerzas militares han constituido la principal herramienta para proteger los valores e intereses de los Estados Unidos en el mundo. Para la sociedad norteamericana el factor de seguridad que le otorgan sus Fuerzas Armadas es indispensable. Adicionalmente, contribuyen también otros dos factores; el hecho de no actuar dentro de su territorio y una clara subordinación al poder político. Esto último lleva a que cuando hay críticas de la sociedad respecto a la evolución de los conflictos en que interviene el país, los costos no son traspasados a las instituciones armadas, sino al estamento político.

La confianza en las Fuerzas Armadas de Canadá está basada, guardando las proporciones, en similares fundamentos a los consignados para los Estados Unidos.

En el caso de México, dado el exponencial incremento del narcotráfico y del crimen organizado, fenómenos que generan altos índices de violencia e inseguridad, la confianza en las Fuerzas Armadas estaría basada en el significativo papel que han tenido que asumir en el combate a estos flagelos, considerando la incapacidad y corrupción de gran parte de las policías. Las Fuerzas Armadas se han convertido en el último recurso para la protección de la sociedad mexicana.

Por su parte, Nicaragua refunda su Ejército después del triunfo de la Revolución Sandinista, constituyéndose en un factor fundamental en la consolidación del nuevo Estado. Con el tiempo las Fuerzas Armadas se han profesionalizado, haciendo grandes esfuerzos por permanecer como una institución del Estado y no del gobierno, gozando de popularidad y aprecio. También, han significado un importante factor de estabilidad y seguridad interna, siendo Nicaragua uno de los países más estables y seguros de Centroamérica.

Se han agregado el 2014 a la lista de las Fuerzas Armadas más confiables Ecuador, Guatemala y El Salvador. En el caso de Ecuador, se fundamentaría en su alto nivel de profesionalismo y prestigio interno, así como en el hecho de ser una de las excepciones dentro de los países pertenecientes al ALBA, en que las Fuerzas Armadas sin perder su subordinación al gobierno, mantienen su condición de instituciones de Estado.

Respecto a Guatemala y El Salvador, las razones se encontrarían en un comportamiento muy profesional y en el hecho de haberse constituido en los últimos años en factores fundamentales para enfrentar los altos índices de inseguridad y violencia en sus respectivos países.

En el otro extremo, los países con menores índices de confianza en sus Fuerzas Armadas, que se repiten en ambas encuestas, son Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia. Se agregan Honduras en 2012 y Venezuela en 2014, situaciones que ya fueron analizadas anteriormente. Es importante destacar que los cuatro países que se repiten, si bien tienen los menores índices, ello no quiere decir que la confianza en sus respectivas Fuerzas Armadas no sea positiva, ya que todos se ubican con puntajes sobre los 50 puntos.

Creemos que en el caso de Argentina ello podría obedecer a una sumatoria de factores. En primer término, por la historia de intervenciones militares en el gobierno durante el siglo XX, pero particularmente por la de 1976-1983, la que, además, tuvo una pobre gestión gubernamental. En segundo término, estaría la derrota de sus Fuerzas Armadas en la Guerra de Las Malvinas, como consecuencia de una deficiente conducción política y estratégica del conflicto. Finalmente, estimamos que contribuye también un largo período después del retorno a la democracia caracterizado por un desprestigio comunicacional, postergación profesional y aislamiento social de las Fuerzas Armadas.

Estimamos que el caso de Uruguay, también se relaciona con su historia contemporánea de intervención militar en el gobierno. Sin embargo, podríamos aventurar, además, que junto con una cierta postergación profesional y aislamiento social, existiría la percepción en parte de la sociedad de la poca necesidad de contar con Fuerzas Armadas, en tanto instrumento indispensable para la defensa del país, dada la particular ubicación y situación de Uruguay.

El Perú mantuvo en 2012 y 2014 una valoración en torno a los 52 puntos, lo que indica una constante en cuanto a confianza en sus Fuerzas Armadas. Pese a considerarse positiva al estar sobre los 50 puntos, su menor puntuación relativa con respecto a la mayoría de los países americanos, podría deberse a la imagen de abusos cometidos en la lucha contra la subversión armada, particularmente en los años 80 y 90, a la sensación de poca eficiencia en el cumplimiento de algunas tareas relativas a la sociedad civil y, a nuestro juicio, por la percepción pública de corrupción al interior de las instituciones como herencia del período de Fujimori, especialmente en el Ejército, a pesar de que se han tomado serias medidas para superar este problema en los últimos años.

En el caso de Bolivia, se estima que podría obedecer a una percepción de que existe corrupción al interior de las Fuerzas Armadas y a una baja valoración en relación al respeto a los derechos humanos.

Muchos países de la región sufrieron problemas de violaciones a los derechos humanos, ya sea por guerras civiles, luchas contra la subversión o gobiernos militares, especialmente en el contexto de la Guerra Fría, lo que afectó la valoración de las respectivas Fuerzas Armadas. Sin embargo, con contadas excepciones, la posterior normalización institucional y la profesionalización de las

fuerzas militares ha hecho posible subir, en forma importante, la evaluación de estas en cuanto a confianza, es decir, en su visión actual y futura.

Finalmente, parece dable destacar las tendencias de opinión que se observan al desagregar las muestras. Así, en general, los hombres, las personas mayores, las con menos años de estudios, las que viven fuera de las grandes ciudades, las que adhieren a ideologías más conservadoras, las que aprueban el desempeño de los gobernantes, las que estiman que el gobierno hace lo correcto para superar la inseguridad y las que se sienten satisfechas con la democracia, tienden a tener mayor confianza en las Fuerzas Armadas<sup>5</sup>.

### **El desempeño profesional de las Fuerzas Armadas**

Respecto a la percepción sobre el nivel de entrenamiento y organización de las Fuerzas Armadas, la valorización se estima positiva considerando que de un total de 23 países evaluados, solo 2 se ubican bajo los 50 puntos y que 15 obtienen sobre 60 puntos, conforme se muestra en el Cuadro N° 4<sup>6</sup>. Creemos pertinente hacer presente que a diferencia de la confianza, que es un aspecto valórico y subjetivo, el nivel de entrenamiento y organización, es una variable objetiva y medible. A pesar de ello, estimamos que la mayoría de las personas encuestadas no cuenta con toda la información requerida, por lo que sus respuestas son influenciadas por los medios de comunicación, o por la intuición sobre la materia.

La medición sobre el nivel de entrenamiento y organización es alta en los EE.UU., México, Chile y Nicaragua, que ocupan las primeras posiciones, en un rango que va entre los 78,4 y los 71,8 puntos, mientras que es más baja en Perú, Uruguay, Bolivia y Argentina, que ocupan las últimas posiciones, en un rango que va entre los 54,5 y los 46,8 puntos.

En este caso se repite la buena percepción anterior (confianza) en los EE.UU., Nicaragua y México. En relación a los EE.UU., su evaluación positiva es la que lógicamente corresponde a la primera potencia militar del mundo, con los más altos estándares de tecnología, eficacia y sistemas de entrenamiento. Su presupuesto de defensa es cinco veces superior al del país que le sigue (China), representando más de un tercio del gasto militar mundial.

Nicaragua y México son valorados positivamente por sus sociedades, en razón del buen desempeño de sus Fuerzas Armadas en el combate contra la delincuencia y el crimen organizado, respectivamente.

Por su parte Chile, en los últimos dieciocho años, ha llevado adelante un proceso de transformación y modernización de sus Fuerzas Armadas, por etapas,

---

5 PÉREZ, Orlando. "Trust in the Armed Forces: Evidence from the Americas Barometer" en The 2014 Americas Barometer Regional Release, Miami, December 2014, p. 11.

6 LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN CENTER, 2014. *Op. cit.* p. 8.

concordante con el sostenido desarrollo económico y social del país y en función de sus intereses nacionales. Este proceso se ha realizado con transparencia, lo que ha generado en la población la percepción de que Chile cuenta con fuerzas militares bien entrenadas, equipadas y organizadas.

Es interesante destacar que también se ubican con altos puntajes El Salvador, Colombia, Ecuador y Brasil, países que igualmente han llevado adelante procesos de modernización de sus Fuerzas Armadas e incrementado el gasto militar. Cabe resaltar el especial caso de Colombia.

En el otro extremo, Perú, Uruguay, Bolivia y Argentina, aunque relacionados con la variable anterior sobre confianza, cada uno presentaría sus propios fundamentos para su valoración respecto al nivel de entrenamiento y organización.

El caso del Perú, pese a que su valoración en términos absolutos es positiva (54,5), se estima baja para un país con unas Fuerzas Armadas de gran magnitud y que ha hecho importantes inversiones en defensa en los últimos años. La percepción pública podría estar influenciada por sentimientos encontrados respecto al conflicto del Cenepa, por el largo y hasta ahora no suficientemente exitoso conflicto en el VRAEM y por la falta de eficiencia para llevar adelante algunos procesos de modernización.

Uruguay se vería afectado por su evaluación en confianza, pero también por la probable percepción de que no es necesario para el país el contar con un mayor y mejor instrumento militar de combate, pero sí para el cumplimiento de tareas de apoyo a la población y para participar en operaciones de paz.

En el caso de Bolivia, se estima que obedecería principalmente a la falta de recursos para alcanzar mejores niveles de operacionalidad, pero también a que las FF.AA. se han visto muy comprometidas en labores de apoyo al programa de gobierno en desmedro de su entrenamiento.

El caso argentino, se estima que es la consecuencia de una sociedad y, especialmente, de sucesivos gobiernos, que en los últimos veinticinco años han tenido una baja valoración de sus FF.AA., así como una disminuida convicción sobre la real necesidad de reequiparlas.

Finalmente, de la encuesta se puede inferir que los países con menor evaluación en confianza, tienen también una baja percepción sobre sus niveles de entrenamiento y organización. Sin embargo, dicha analogía no es posible hacerla tan directamente con quienes tienen una alta valoración en confianza.

### **Apoyo al empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior**

El crimen organizado y la violencia delincuenciales se han convertido en amenazas muy complejas, con crecientes nuevas capacidades y poder de fuego, frente a policías en ocasiones poco profesionales y muchas veces corruptas, lo

que ha llevado a varios países latinoamericanos a recurrir a sus Fuerzas Armadas para llevar adelante operaciones de seguridad en apoyo a las policías o, abiertamente, para reemplazarlas en sus tareas.

Un fundamento importante de este accionar se encuentra en las elevadas tasas de criminalidad, a pesar de que son distintas en los diferentes países, lo que produce altos niveles de inseguridad. Influyen, también, otras variables que llaman la atención –algunas de ellas– por la falta de relación entre estas y la disposición a apoyar el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno, como es el caso de la confianza y credibilidad en el sistema de justicia.

El Cuadro N° 5<sup>7</sup> permite apreciar un panorama que reafirma lo establecido en el párrafo precedente, respecto a las tasas de criminalidad y consecuentes niveles de inseguridad. Del mismo modo, el Cuadro N° 6<sup>8</sup> refleja, desagregado por países, el apoyo a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas para confrontar el crimen y la violencia, en los años 2012 y 2014.

Del estudio del Cuadro N° 6<sup>9</sup>, se puede inferir el alto apoyo de la población a la participación de las Fuerzas Armadas en este tipo de tareas, pese a la disminución experimentada entre 2012 y 2014. Si cuantificamos este último año, podemos constatar que no hay países bajo 50 puntos; hay solo 2 bajo 60 puntos; 5 entre 61,4 y 69,1; 9 entre 70,2 y 76,0 y 4 países sobre 80 puntos.

Llama también la atención que en ambos años encuestados, dentro de la disposición positiva al empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, esta disposición, con ciertas excepciones, es menor en los países sudamericanos, y es mayor en los países centroamericanos, del Caribe y México. También se puede destacar que, si se compara la confianza en las Fuerzas Armadas versus la confianza en las policías, en los 6 países más dispuestos a emplear a los militares en tareas de seguridad interior, en todos ellos la diferencia a favor de las Fuerzas Armadas es cercana o mayor a 20 puntos. Por el contrario, si el mismo ejercicio se hace con los 6 países menos dispuestos, la diferencia a favor de las Fuerzas Armadas es cercana a 10 puntos, e incluso en el caso de Chile, es favorable a Carabineros por 3 puntos. Lo anterior, podría constituir un indicativo.

Definitivamente, el principal indicador para apoyar el empleo de los militares en tareas de seguridad interior es la confianza en las Fuerzas Armadas. En cuanto a las personas, fundamentalmente aquellas que respaldan la democracia, las que estiman que el gobierno está tomando medidas correctas para proveer seguridad, las que sustentan ideas políticas más conservadoras y las que prefieren acciones más duras para hacer frente a la inseguridad. Adicionalmente,

---

7 UNITED NATIONS. “Global Study on Homicide 2012-2014” en United Nations Office Drugs and Crime. (en línea). (Fecha de consulta 20 de agosto de 2014) Disponible de: <https://www.unodc.org/>

8 LAPOP, 2014. *Op. cit.* p. 105.

9 *Idem.*

pero con menor incidencia, también apoyan el empleo de las Fuerzas Armadas, las personas que tienen poca confianza en el sistema judicial, las que han sido víctimas de la violencia criminal y las que han sufrido la corrupción de la policía<sup>10</sup>.

Estimamos, a continuación, muy interesante la información que proporcionan los Cuadros N° 7, 8, 9.1 y 9.2<sup>11</sup>, particularmente para el caso de Chile, que a nuestro juicio, en alguna medida, rompe los esquemas y tendencias deducidos precedentemente. Así, mientras nuestra sociedad tiene un altísimo nivel de confianza en la policía, tiene un muy bajo (no solo relativo, sino que también nominal) nivel de confianza en los tribunales, en el sistema de justicia y en que efectivamente se castigará a los culpables. Adicionalmente, la sociedad chilena es decididamente contraria a las medidas preventivas para combatir la violencia criminal y altamente partidaria de las medidas punitivas, ubicándose entre las posiciones más bajas y altas en América Latina en relación a estas materias, respectivamente.

Chile, pese a tener un alto nivel de confianza en sus Fuerzas Armadas (60,3), es el país que tanto en la encuesta de 2012 como en la de 2014, mostró la menor disposición a emplear a los militares en tareas de seguridad interior con 60,0 y 54,9 puntos, respectivamente. Creemos que aquí concurren fundamentalmente dos causales para esta aparente contradicción. Por un lado, la altísima valoración de y confianza en Carabineros, tiende a contrarrestar la mala evaluación del sistema judicial, cuya solución no pasa por el empleo de las Fuerzas Armadas. Por otro, se estima que pese al aumento exponencial de los delitos, de la violencia de estos y del incremento de la sensación de victimización, no se ha llegado a un tipo de delitos y a un estado de violencia que superen la capacidad de Carabineros y de la Policía de Investigaciones como ha ocurrido con el crimen organizado en otros países. Ello lleva a que la sociedad prefiera reservar a las Fuerzas Armadas para las grandes emergencias y para cuando las capacidades de las policías se vean superadas.

Finalmente, se puede constatar que el apoyo ciudadano para emplear a las Fuerzas Armadas en combatir al crimen organizado y la violencia criminal en América Latina es alto. Tiende a verse como la solución más efectiva, rápida y popular en el corto plazo, frente a una amplia sensación de inseguridad. Sin embargo, hay que tener en mente los riesgos que pueden aparecer en el largo plazo para la sociedad, para la estabilidad y para las propias Fuerzas Armadas. El dilema es que la gente quiere, y con razón, que el Estado le proporcione seguridad, quiere vivir tranquila, segura y en paz, y eso se lo demandan al gobierno,

---

10 CRUZ, José Miguel. "Citizen Security and the Role of the Military in the Americas" en The 2014 Americas Barometer Regional Release, Miami, December 2014, pp. 13-14.

11 LAPOP, 2014. *Op. cit.* pp. 86, 88, 96.

esperando resultados, ya sea a través del sistema policial-judicial o de las Fuerzas Armadas.

## **Confianza y cooperación con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos**

La última variable de la encuesta en lo que a Fuerzas Armadas se refiere, dice relación con la opinión pública en los países latinoamericanos, respecto a la confianza en las Fuerzas Armadas de los EE.UU., así como a la disposición a cooperar con estas para mejorar los niveles de seguridad.

Se estima que el Cuadro N° 10<sup>12</sup> entrega un sinnúmero de antecedentes, a partir de los cuales se pueden inferir varias conclusiones con respecto a la confianza en las Fuerzas Armadas de los EE.UU. En general, creemos que esta es poco alentadora si se considera que el rango se ubica entre los 28,9 y los 62,5 puntos. Además, solo 4 países están sobre el punto medio de 50 unidades, de los cuales solo 1 con 62,5. También, 10 de los 15 países registrados bajaron su percepción de confianza respecto a la encuesta de 2012 y de los 5 que subieron, 3 lo hacen en porcentajes muy menores y siguen ocupando las tres últimas posiciones relativas (Argentina, Uruguay y Venezuela). Adicionalmente, todos los países bajo 50 puntos, es decir con poca confianza (salvo Nicaragua), así como los 8 últimos en disposición a cooperar, se ubican en Sudamérica.

Un análisis de lo registrado precedentemente nos podría llevar a insinuar una diferenciación geográfica en esta materia entre Sudamérica y el resto de la región. Probablemente la relativa lejanía geográfica, un desarrollo económico e institucional más consolidado, mejores capacidades como países y una mayor independencia política para sus decisiones, ha llevado a que la mayoría de los Estados sudamericanos hayan tenido una menor influencia militar de los EE.UU., en comparación con los de Centroamérica y el Caribe, particularmente en los últimos veinte años, con excepción de Colombia.

Existe también la tendencia en Sudamérica, con diferentes matices, a ver a las Fuerzas Armadas de los EE.UU. como el instrumento coercitivo de su política exterior, el que es empleado muy frecuentemente solo en función de sus propios intereses. Ello ha llevado a tener una mirada de relativa desconfianza, que se ve reforzada en varios países que sustentan visiones ideológicas más alejadas de los EE.UU. y que sus gobiernos han sabido traspasar a la percepción de sus poblaciones.

Una manifestación de lo anterior, entre otras, son los reiterados intentos de algunos países sudamericanos por restarle importancia y simultáneamente modificar el Sistema de Seguridad Hemisférico (Junta Interamericana de Defensa, Colegio Interamericano de Defensa, Tratado Interamericano de Asistencia

---

12 PÉREZ, Orlando, 2014. *Op. cit.*, p. 19.

Recíproca, etc.), así como el privilegiar al Consejo de Defensa de UNASUR como la principal instancia de coordinación y colaboración en materias de defensa.

Por otro lado, como señala el Cuadro N° 11<sup>13</sup>, los 7 países con los mayores puntajes en disposición a cooperar con las Fuerzas Armadas de los EE.UU. en materias de seguridad –todos sobre los 60 puntos– se ubican en Centroamérica, el Caribe y México, con excepción de Paraguay. Esto podría reafirmar la diferencia geográfica entre Sudamérica y el resto de la región.

Estos países estarían más dispuestos y necesitados de recibir la colaboración de las Fuerzas Armadas de los EE.UU., dada la amplia gama de riesgos y amenazas que deben enfrentar. En general, con la excepción de México, se trata de Estados más bien pobres, con una débil institucionalidad, con policías poco profesionales, con capacidades militares insuficientes y altos niveles de inseguridad. Son países que buscan entrenamiento, equipamiento y profesionalización de sus Fuerzas Armadas. Necesitan el apoyo de los EE.UU. para mantener niveles mínimos de seguridad.

Coopera también en estos países a tener una mejor predisposición, la gran cantidad de inmigrantes que viven en los EE.UU., los que junto con remitir importantes cantidades de dinero a sus familiares, transmiten una visión positiva de la calidad de vida que están teniendo y de la sociedad que los acogió, lo que es traspasable a una visión positiva de las Fuerzas Armadas de los EE.UU.

Estimamos que existen también otros argumentos que podrían contribuir a los resultados de opinión pública. A modo de ejemplo, es muy probable que los 4 países con el menor puntaje en cuanto a disposición a cooperar con las Fuerzas Armadas de los EE.UU. (Argentina, Uruguay, Venezuela y Chile), sean los que menos recursos reciban por parte del US State Department y US Southern Command para colaboración en programas y entrenamiento. En el caso de Chile, históricamente recibe un décimo de lo que recibe Perú, sin una justificación valedera, entendiendo que los EE.UU. es libre de disponer de sus recursos como estime conveniente.

Solo como una referencia explicativa, ya que no formó parte de la encuesta, es importante comprender que no siempre los intereses son coincidentes, pero es necesario hacer esfuerzos por acercar posiciones, lo que ayuda mucho a la predisposición a la cooperación. Un ejemplo claro al respecto es el caso de China. Para los EE.UU. y sus aliados del Asia Pacífico constituye un desafío, un riesgo y una potencial amenaza que es necesario contener. Para los países sudamericanos, hasta ahora, significa una gran oportunidad.

Finalmente, la encuesta determina que la confianza en las Fuerzas Armadas de los EE.UU. aumenta en los países de menores ingresos, en las personas con menos años de educación, en los jóvenes, en los que tienen mayores ingre-

---

13 *Idem.*

sos, en los hombres, en los que sienten mayores niveles de inseguridad y en los que adhieren a ideas más conservadoras<sup>14</sup>.

## Comentarios finales

Resumiendo las ideas principales, se estima que es una buena noticia para América Latina que las Fuerzas Armadas tengan altos índices de credibilidad y confianza, especialmente en una región que atraviesa por dificultades de credibilidad y legitimidad política. Estos índices, en la mayoría de los países han significado un trabajo y un esfuerzo de muchos años, contribuyendo con ello a la gobernabilidad y estabilidad democrática, así como a la paz y seguridad en nuestra región. De allí que las Fuerzas Armadas deben preocuparse diariamente de mantener la credibilidad y confianza de la ciudadanía, tal como la sociedad debe cuidar y prestigiar a sus Fuerzas Armadas.

Los altos índices de percepción de inseguridad y los niveles de violencia en muchos países, sumado a la ineficiencia o debilidad de las policías, ha llevado a varios gobiernos a emplear a las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado y la violencia delictual, ya sea por presión de la opinión pública o por no tener otra alternativa. Los desafíos y riesgos no son menores en el largo plazo. Las soluciones aparentemente fáciles y de corto plazo, no son las más eficientes. Ni policías con capacidades militares, ni fuerzas militares dedicadas solo a tareas policiales.

Aventurando algunas ideas generales, se estima que dadas las condiciones de inseguridad en buena parte de la región, varios países latinoamericanos deberían hacer un especial esfuerzo por sus policías. Una policía verdaderamente profesional, disciplinada, jerarquizada, bien equipada y entrenada, con un adecuado control ciudadano y con bastante apoyo político, es fundamental para la vigencia del Estado de Derecho y para mejorar los niveles de seguridad. Pero una buena policía por sí sola no basta, debe existir también una justicia eficiente, ágil, creíble, justa y no dogmática, así como un sistema penitenciario digno, seguro y rehabilitador.

El disponer de una policía de las características descritas precedentemente es un proceso que toma largo tiempo y muchos recursos. Debe constituir un desafío nacional, la sociedad debe querer y exigir su logro. El alcanzarlo, está empíricamente comprobado que reporta grandes beneficios a la gobernabilidad y a la seguridad.

Por su parte, se estima que las Fuerzas Armadas deben mantener siempre la capacidad de operar en conflictos de alta intensidad. Esta es una condición bá-

---

14 *Idem*, p. 20.

sica para preservar el “ethos”, así como la motivación, disciplina y profesionalismo. Es, además, la capacidad sobre la que se basa cualquier otro tipo de empleo.

En el contexto de la polivalencia, adicionalmente, las fuerzas militares pueden cooperar con las autoridades responsables de la seguridad con capacidades como inteligencia, control del espacio aéreo, vigilancia y patrullaje marítimo, control de espacios terrestres alejados, protección de instalaciones vitales, control de fronteras, etc. El ideal es tratar de no comprometer a las Fuerzas Armadas en el combate directo al crimen organizado y a la violencia delincuencia, y menos aún, en el control del orden público. Se estima que solo se justifica una intervención más directa de las Fuerzas Armadas en situaciones de real emergencia, frente a catástrofes naturales, o cuando el o los entes que generan la violencia superan en capacidad militar a la policía.

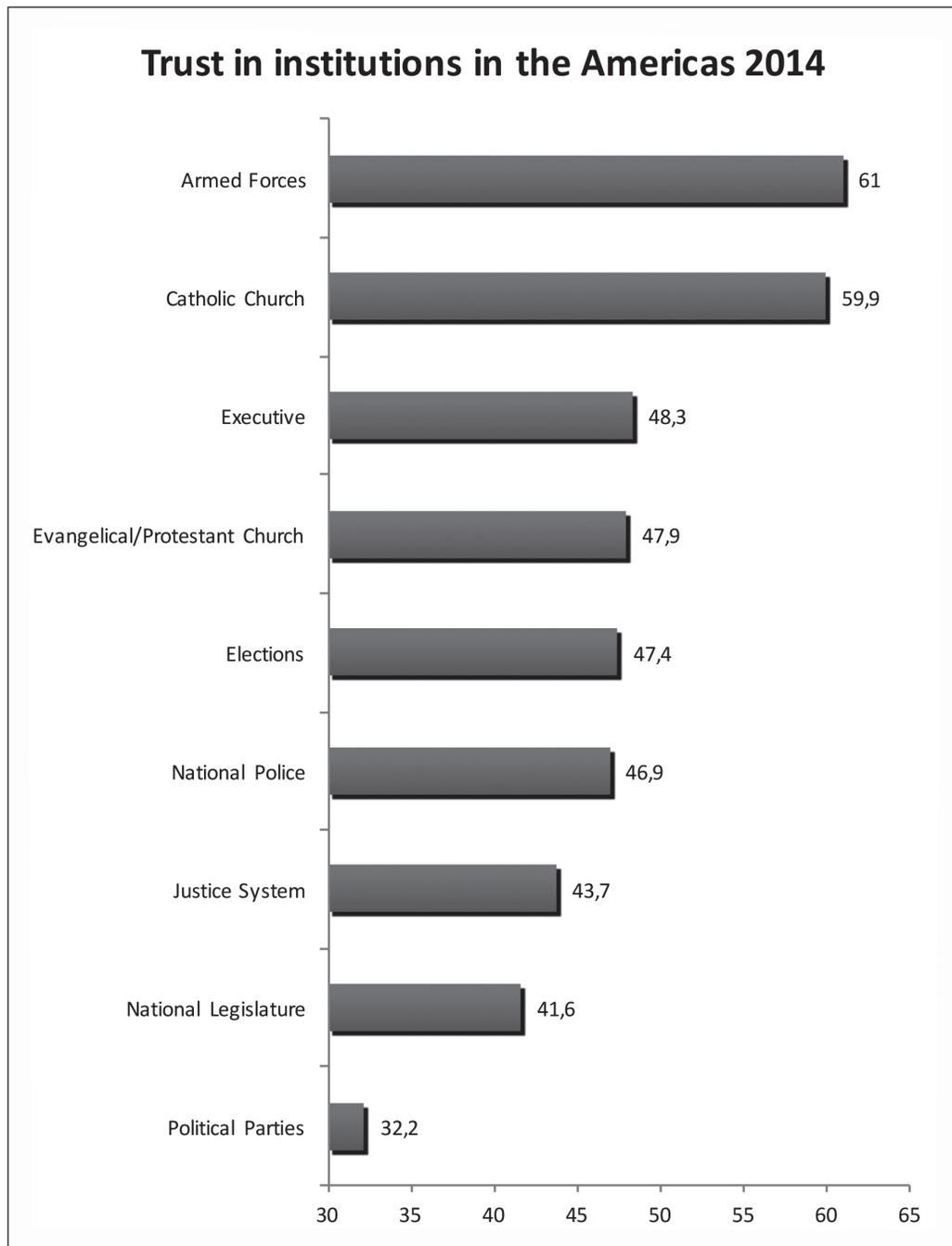
Siempre es bueno para un país tener Fuerzas Armadas profesionales, disciplinadas, jerarquizadas y bien equipadas, conforme a las necesidades y posibilidades de cada país. Además, subordinadas y controladas por la autoridad política legítimamente constituida, pero no formando parte militante del proyecto político que impulsa el gobierno de turno.

Finalmente, se estima que la cooperación entre las Fuerzas Armadas de los EE.UU. y las de los países sudamericanos es muy importante. Pero esta debe producirse sobre la base de objetivos que fortalezcan la confianza, en una relación “win-win”, que considere las particularidades de cada país, pero que a su vez se enmarque en un contexto regional o subregional, según sea el caso. Ello implica un especial esfuerzo de pragmatismo de algunos países latinoamericanos, así como una real intención por buscar intereses comunes por parte de los EE.UU.

Tal vez una última conclusión sea que la formación de opinión pública respecto de las Fuerzas Armadas en América Latina es mucho más compleja que lo que a veces pretenden reflejar las encuestas o los medios de comunicación.

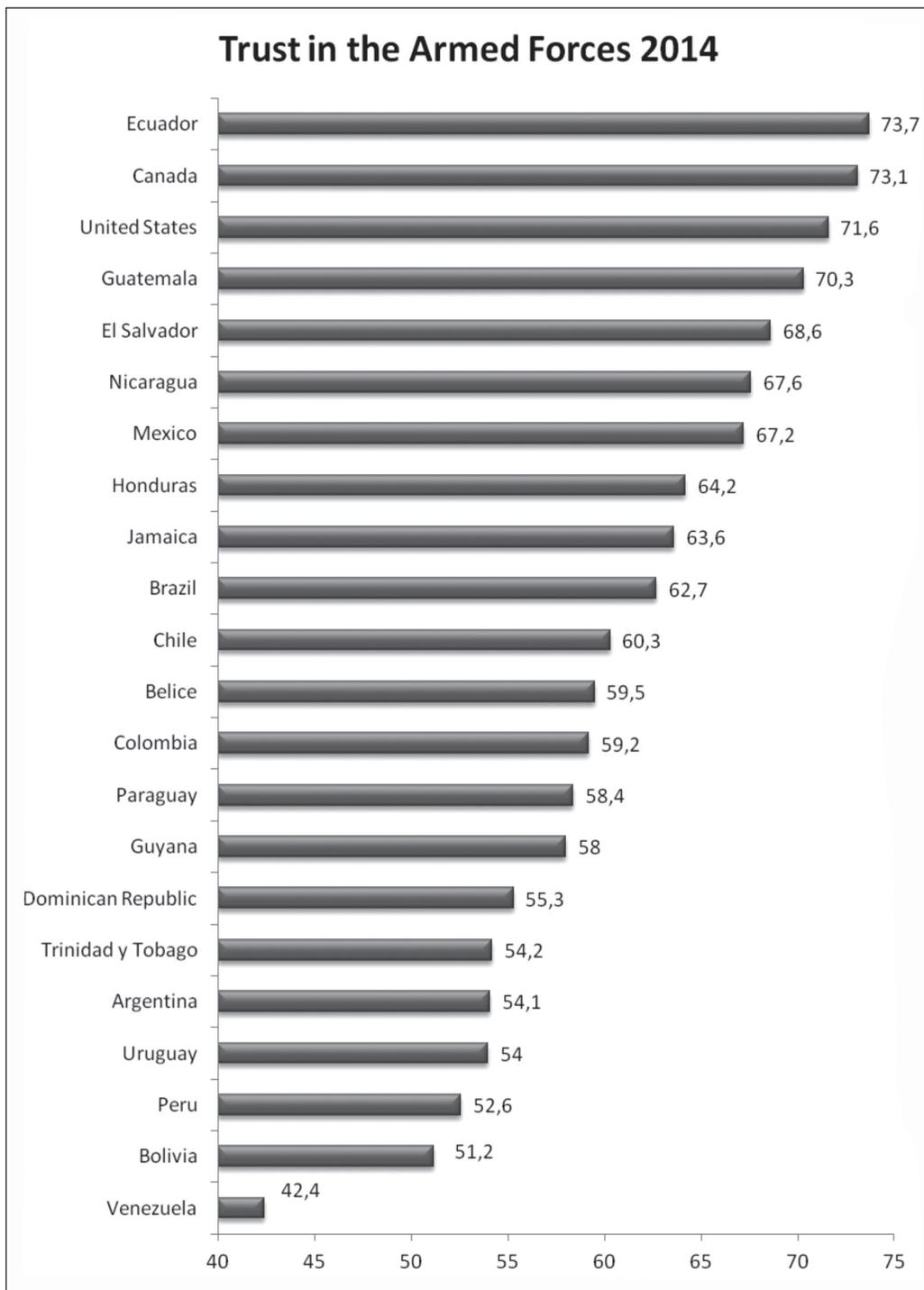
## GRÁFICOS EXPLICATIVOS

Cuadro N° 1



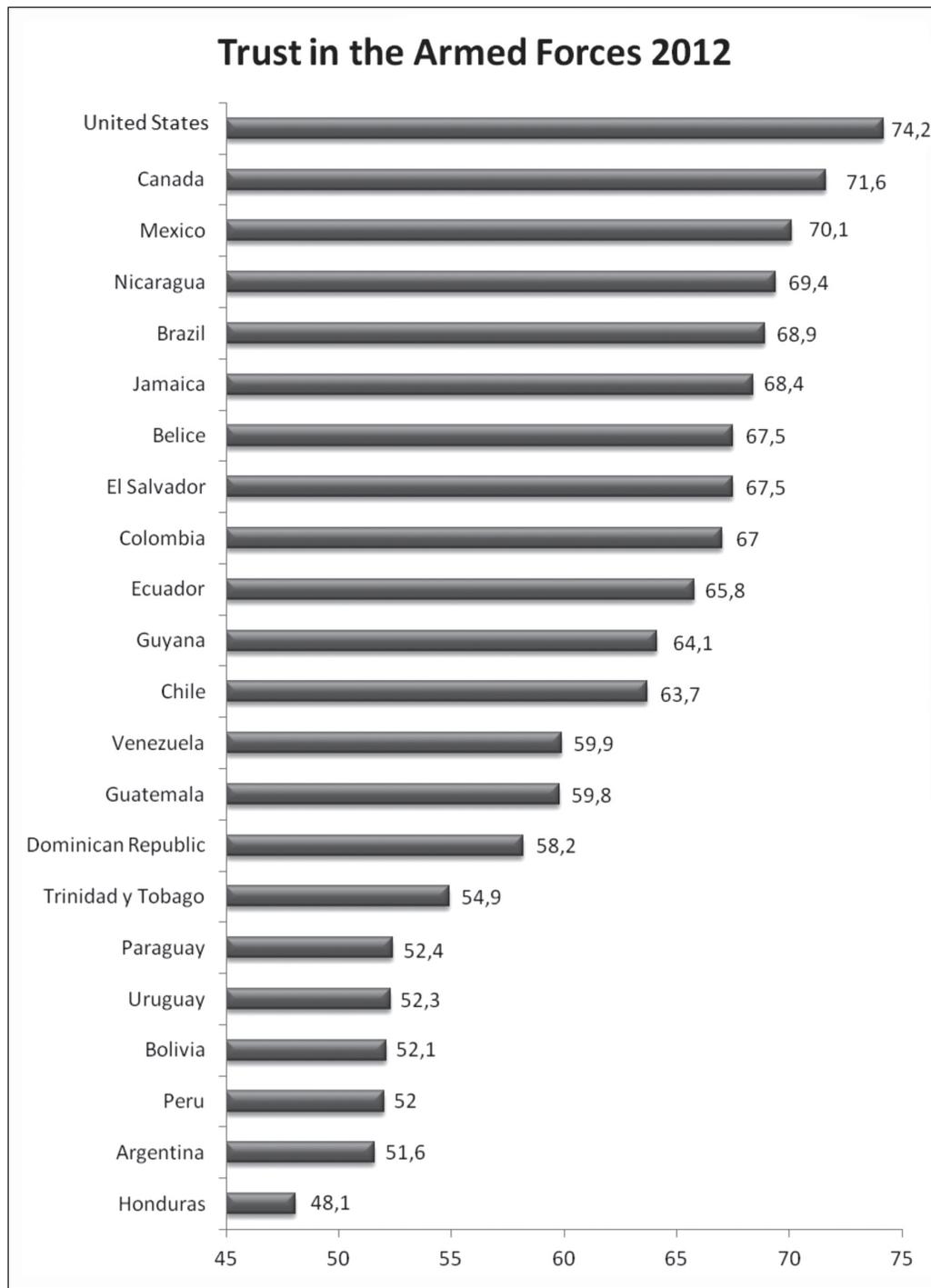
(Fuente: creación propia. Datos: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 2



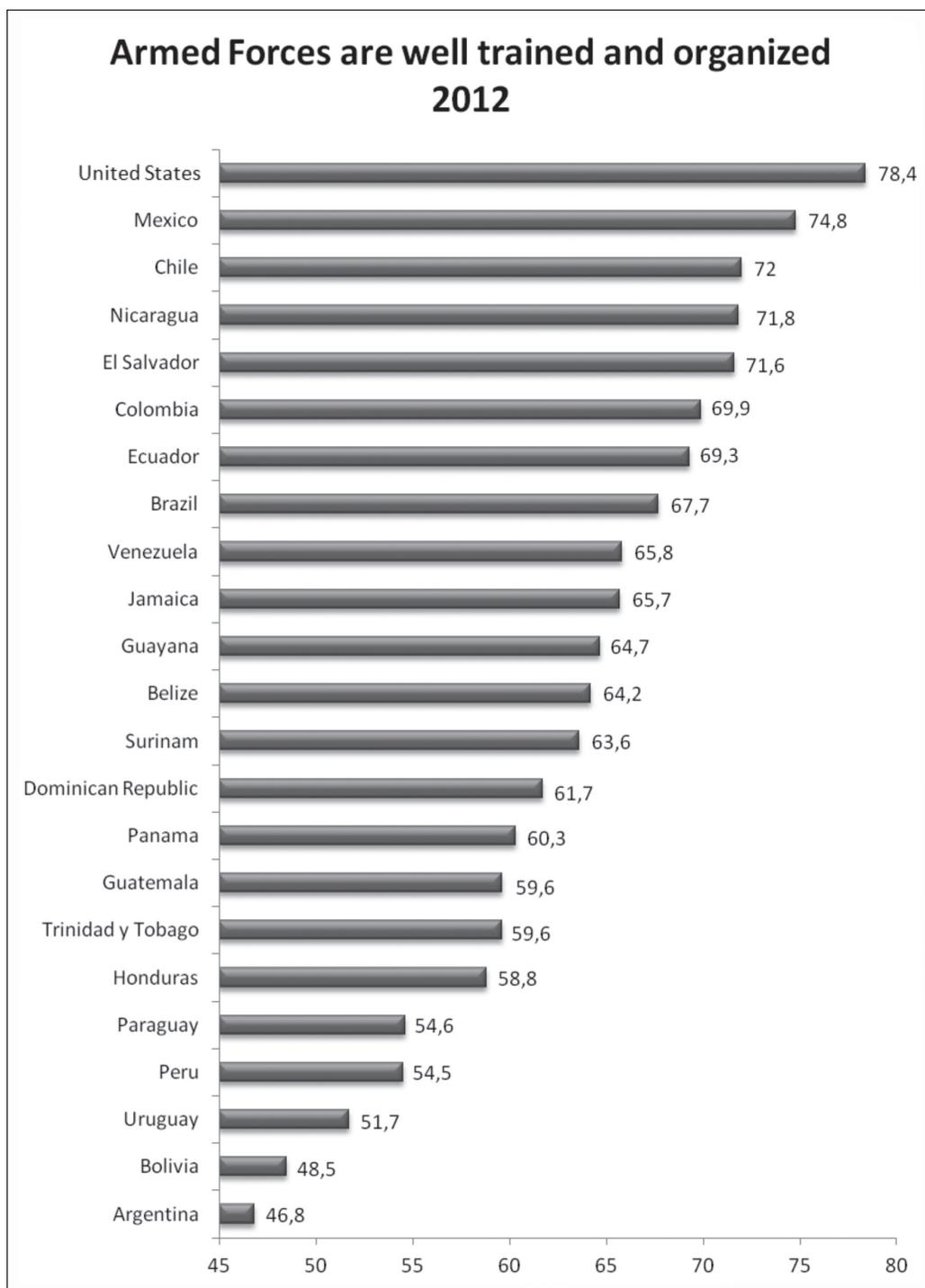
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 3



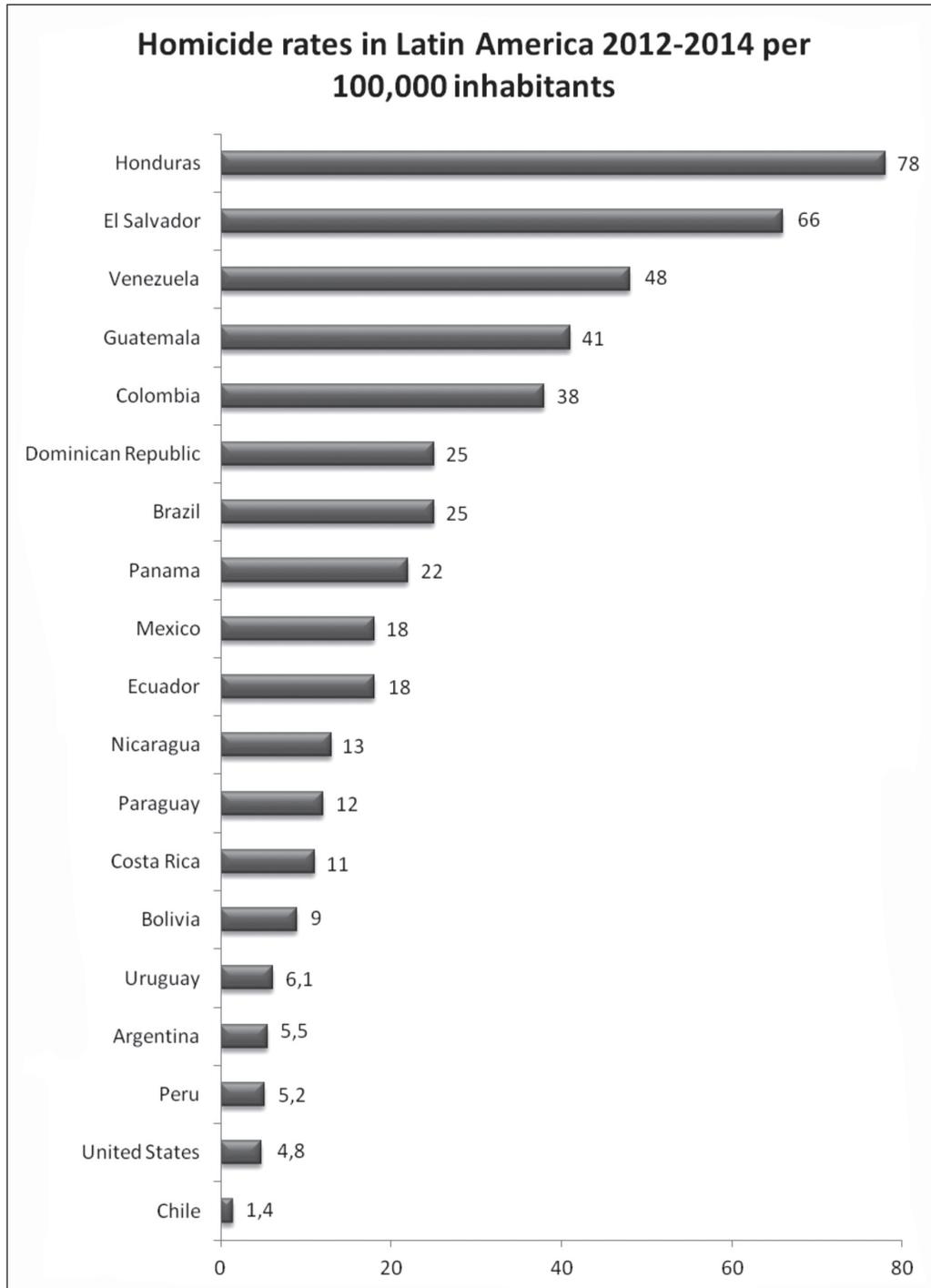
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2012)

Cuadro N° 4



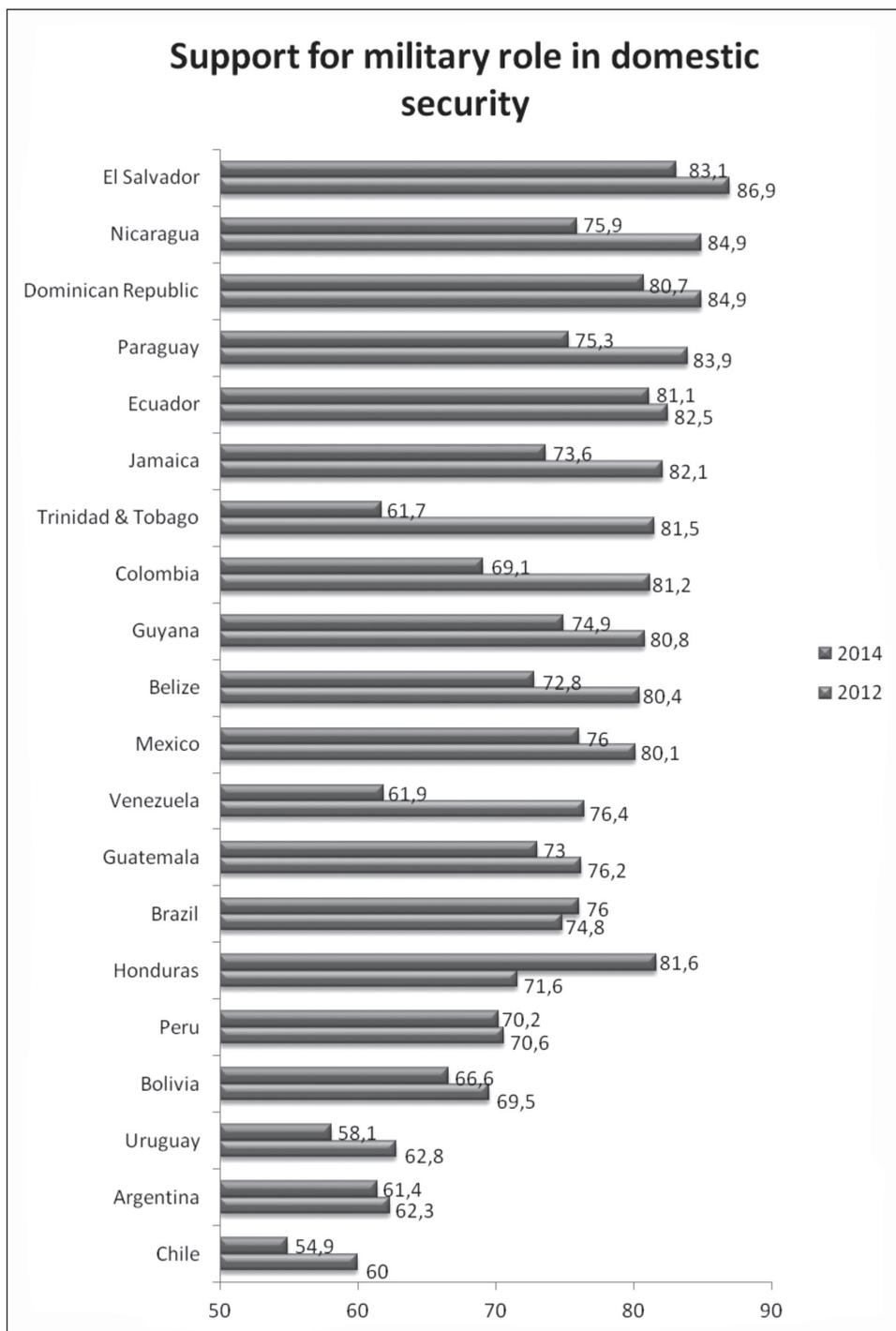
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2012)

Cuadro N° 5



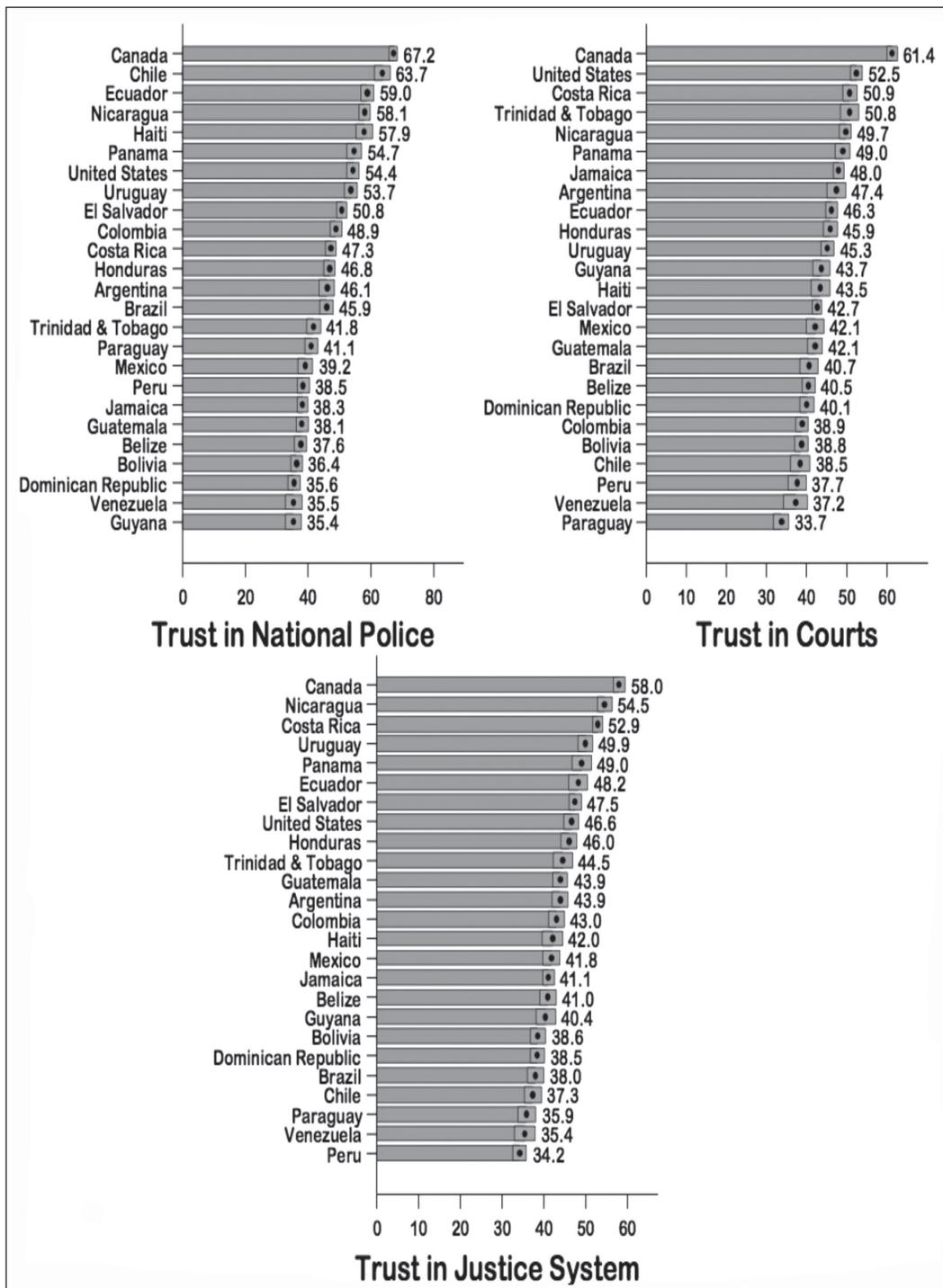
(Fuente: creación propia. Datos: UNODC, 2014)

Cuadro N° 6



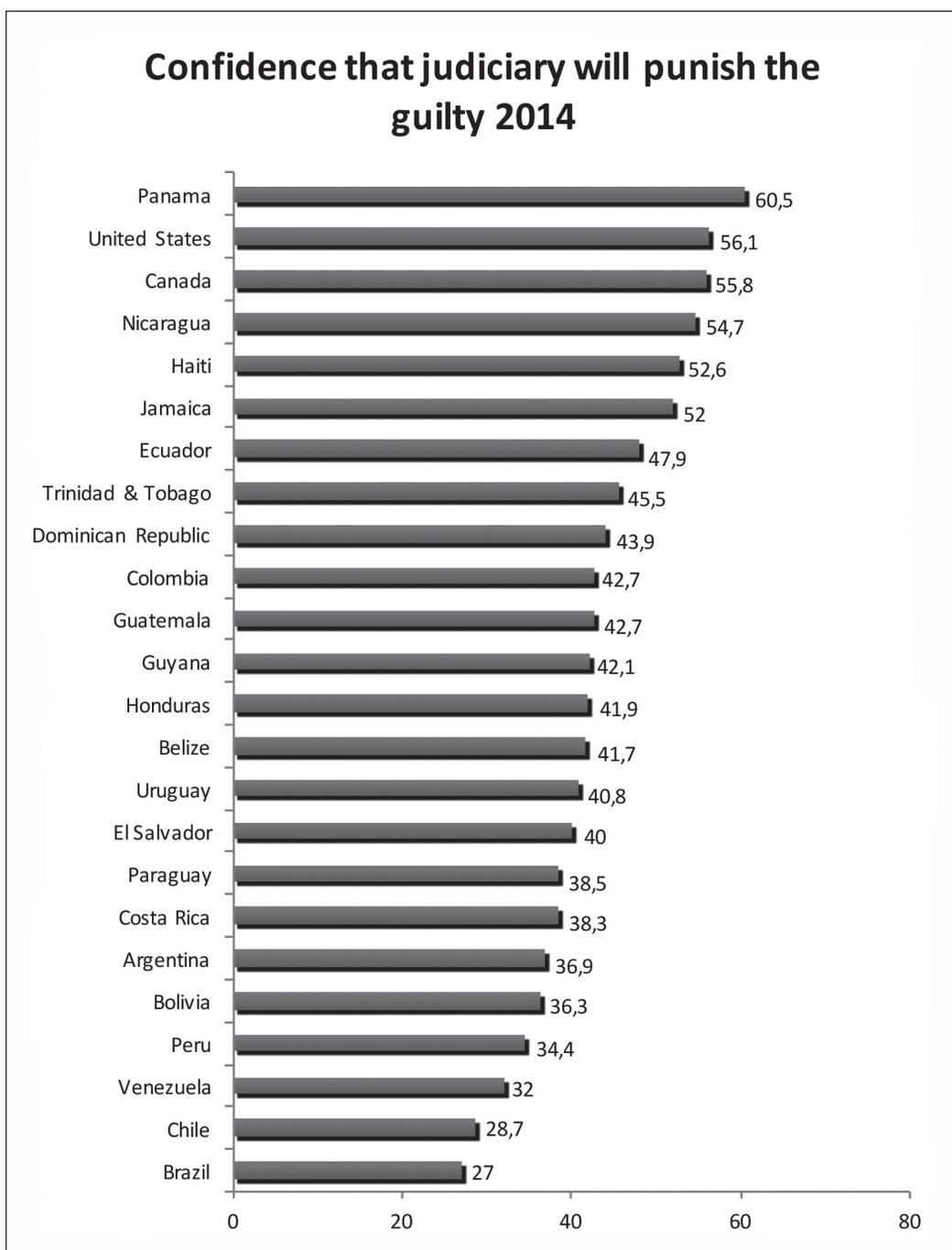
(Fuente: creación propia. Datos: Americas barometer, LAPOP, 2014)

**Cuadro N° 7**



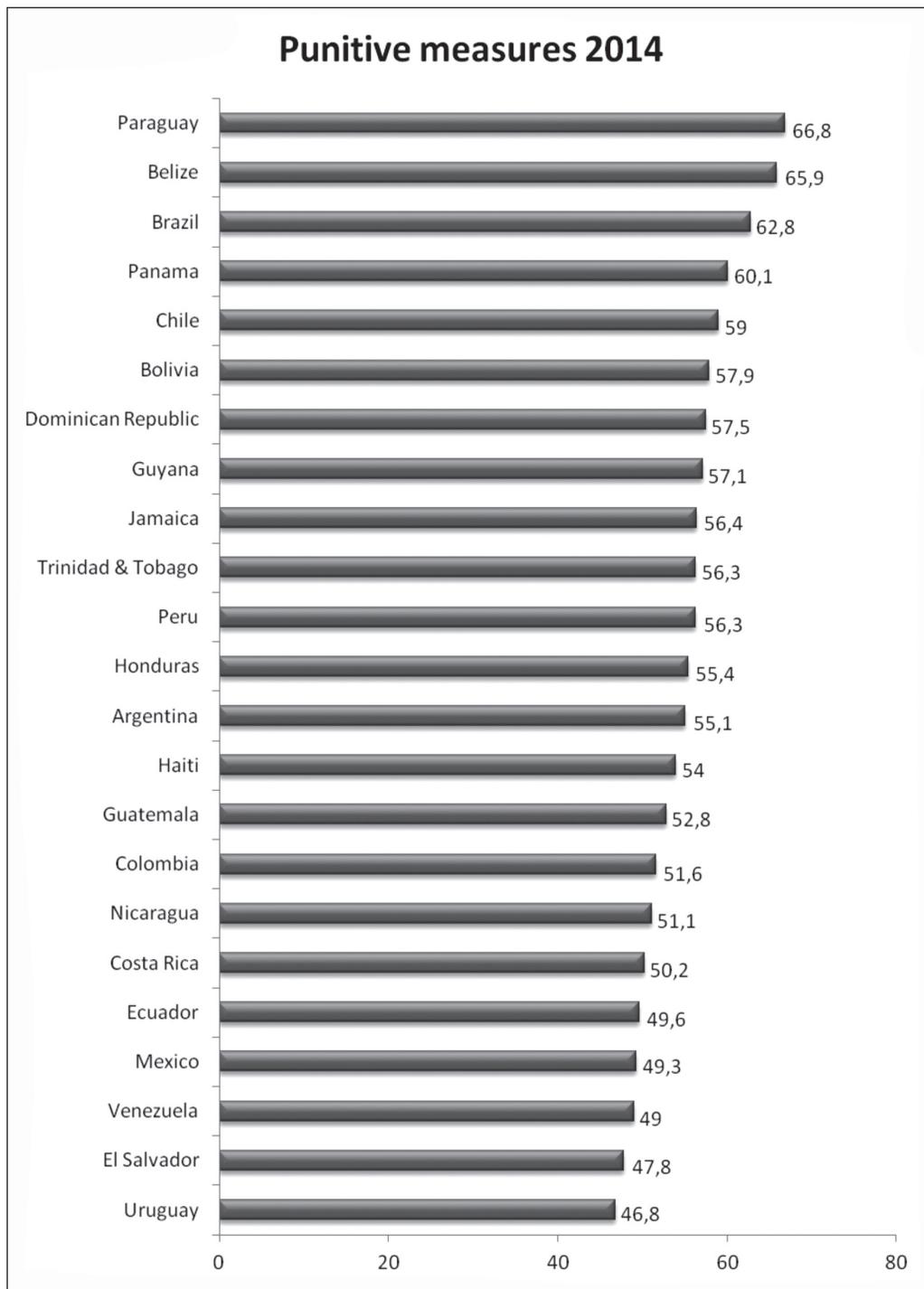
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 8



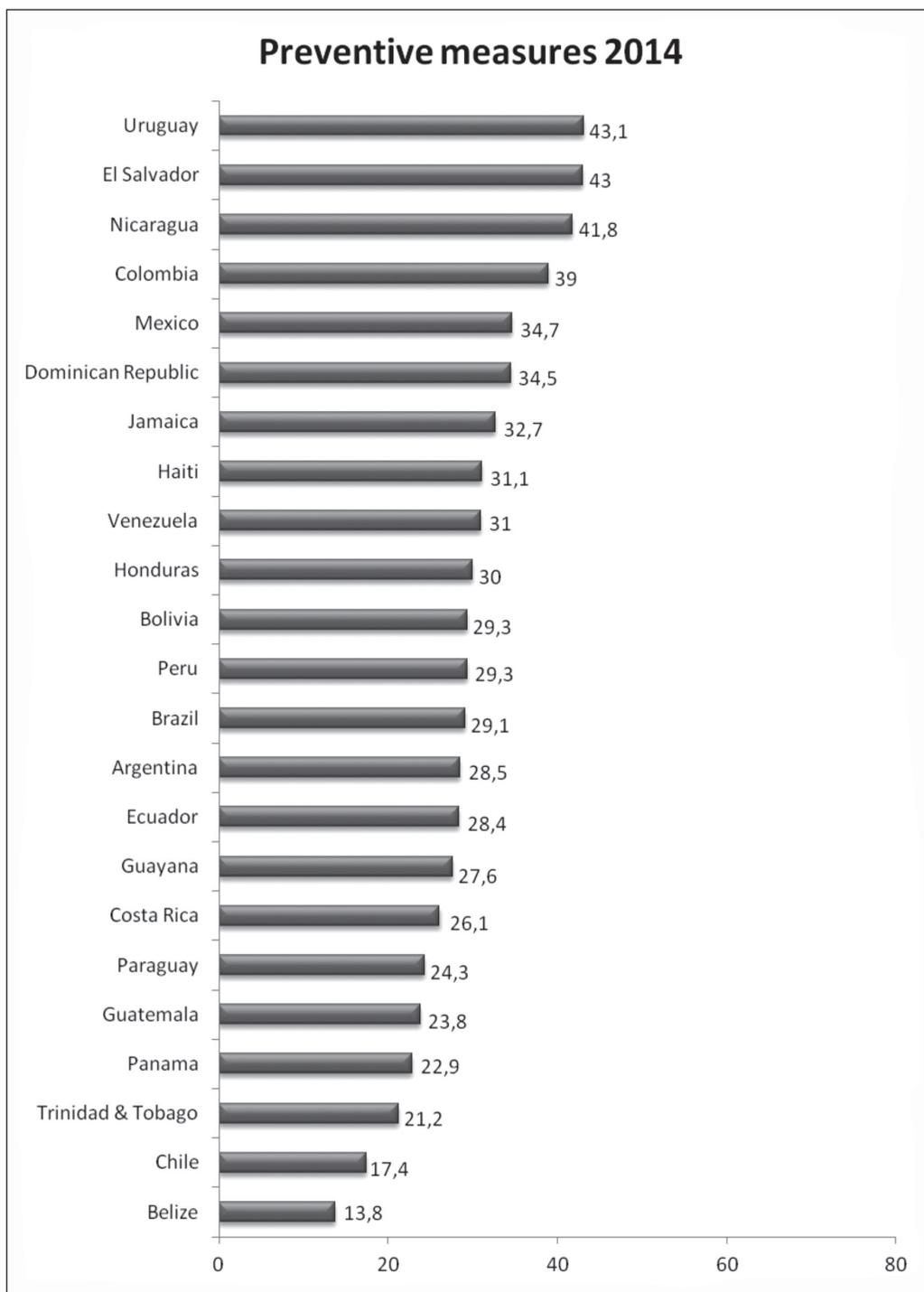
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 9.1



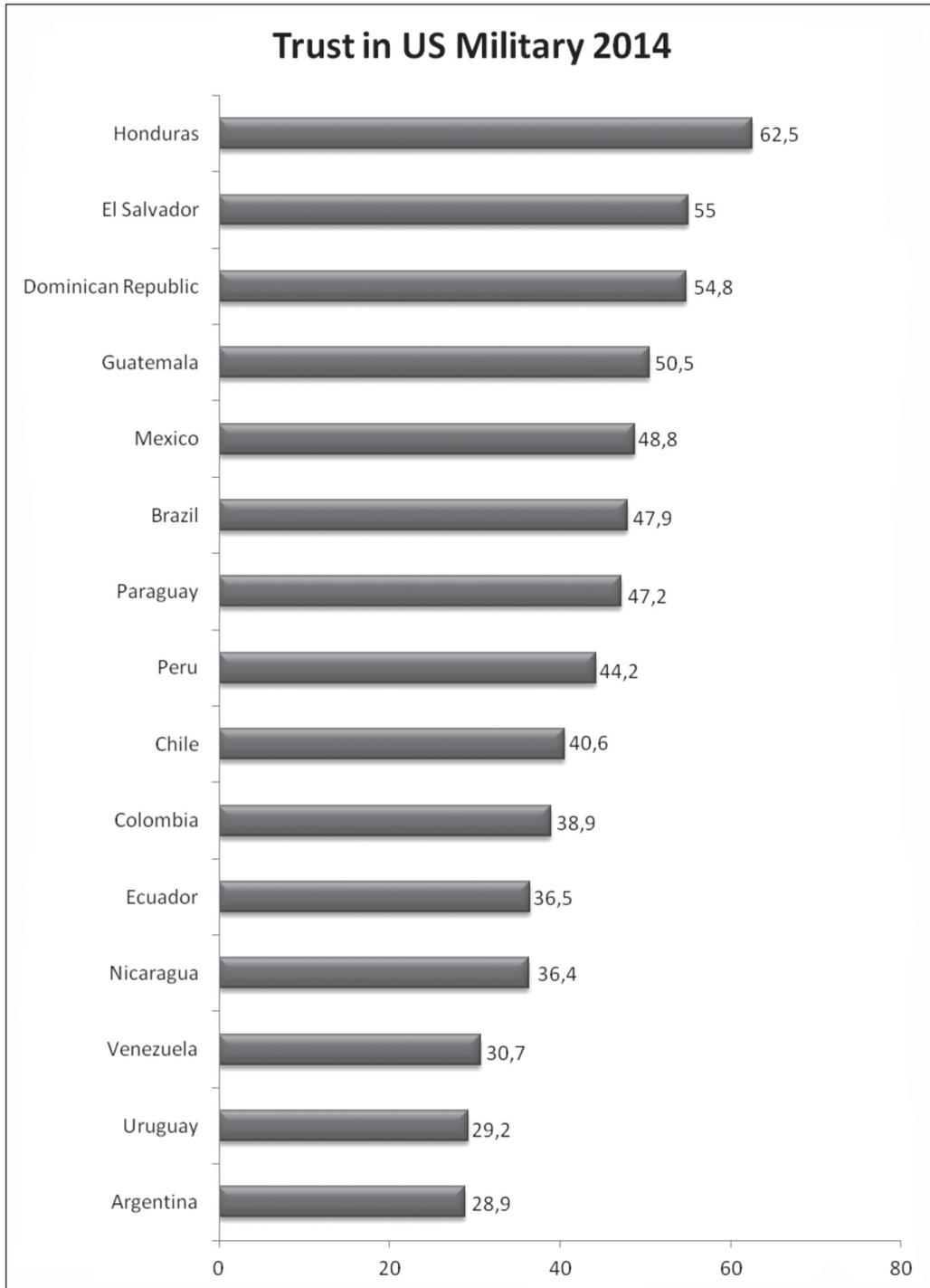
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 9.2



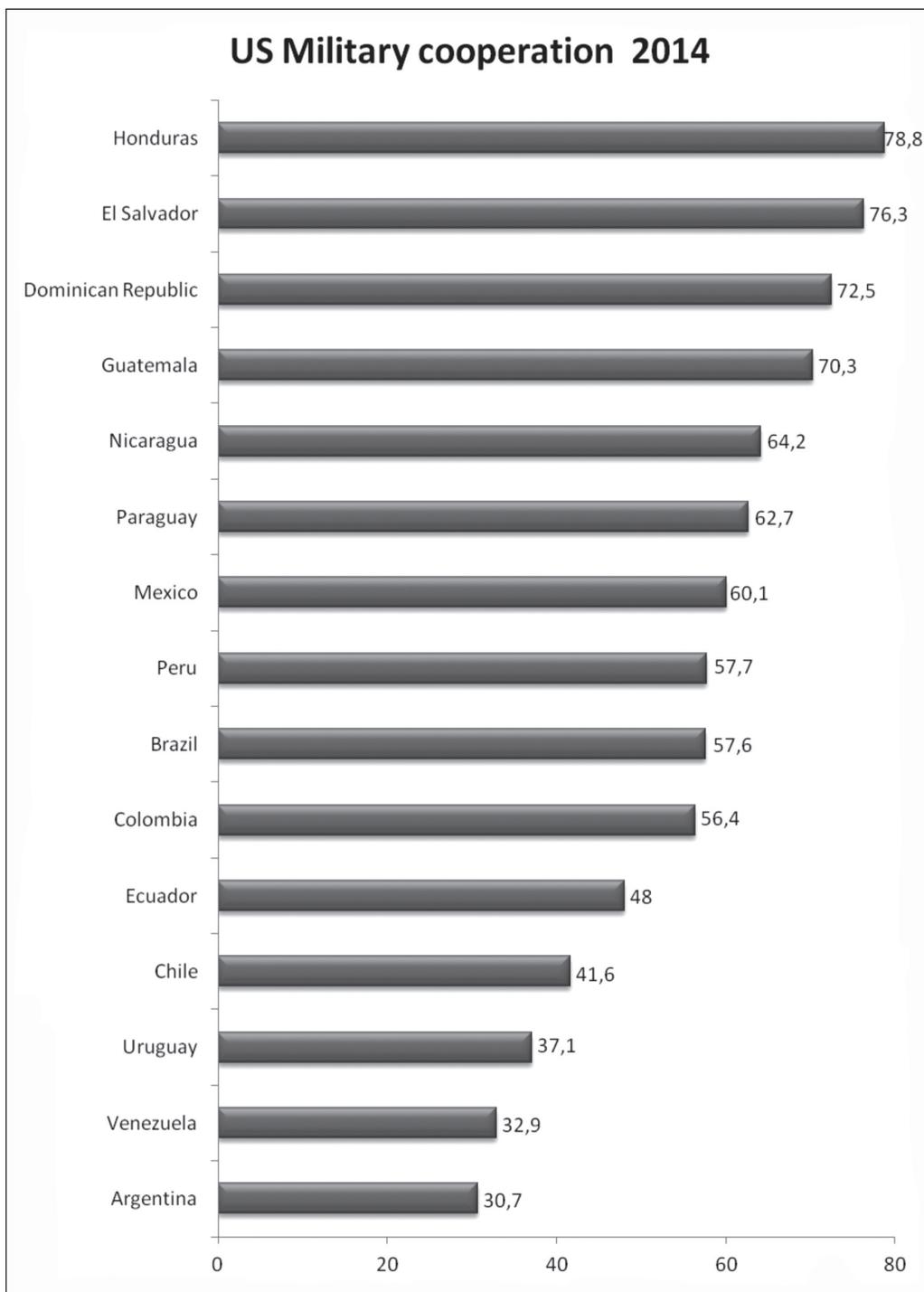
(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 10



(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

Cuadro N° 11



(Fuente: Americas barometer, LAPOP, 2014)

## **Bibliografía**

CRUZ, José Miguel. “Citizen Security and the Role of the Military in the Americas” en The 2014 Americas Barometer Regional Release, Miami, December 2014.

PÉREZ, Orlando. “Trust in the Armed Forces: Evidence from the Americas Barometer” en The 2014 Americas Barometer Regional Release, Miami, December 2014.

LAPOP. “Trust in Institutions in the Americas 2014” en The Political Culture of Democracy in the Americas 2014: Democratic Governance across 10 years of Americas Barometer, LAPOP from Vanderbilt University, 2014.

Latin American and Caribbean Center, Florida International University. “The Public Opinion on the Military in the Americas 2012: Report based on the 2012 Americas Barometer Survey Data” LAPOP, Miami, June, 2014.

United Nations. “Global Study on Homicide 2012-2014” en United Nations Office Drugs and Crime. (en línea). (Fecha de consulta 20 de agosto de 2015) Disponible de: <https://www.unodc.org/>

---

# ¿HAY CRÍMENES CONTRA LA HUMANIDAD EN MÉXICO? EL ESTATUTO DE ROMA Y SU APLICACIÓN A LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO (2006-2012)\*<sup>∞</sup>

ESTEBAN ARRATIA SANDOVAL\*\*

“ME PARECE QUE LOS COSTOS ASOCIADOS A COMBATIR LA INSEGURIDAD CON DETERMINACIÓN SON ABISMALMENTE MENORES QUE LOS COSTOS ASOCIADOS A SIMPLEMENTE DEJAR PASAR A LA CRIMINALIDAD Y QUE ESTA SE ADUEÑE DE LOS ESPACIOS Y DE LAS DECISIONES DE LOS MEXICANOS”<sup>1</sup>.

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA.

## RESUMEN

*La violencia asociada a la Guerra contra el narcotráfico ha acaparado la atención de la comunidad internacional durante los últimos años. En septiembre de 2014, la Federación Internacional de Derechos Humanos presentó ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional una solicitud para investigar, de manera complementaria, la presunta comisión de crímenes contra la humanidad en México durante el mandato de Felipe Calderón (2006-2012). Ante ese escenario, este trabajo estudia la pertinencia de clasificar a la Guerra contra el narcotráfico como conflicto armado interno bajo los estándares de la legislación internacional. Luego, se analiza la hipotética aplicación del tipo penal “crímenes contra la humanidad” al periodo señalado previamente. Por último, se detallan los principales inconvenientes de utilizar esa figura en el caso mexicano.*

**Palabras clave:** *Crímenes contra la humanidad; Conflicto armado; Estatuto de Roma; Corte Penal Internacional; Guerra contra el narcotráfico; México.*

---

\* Este artículo es un avance del Proyecto IN201503, “¿Tropas en la calle? Fuerzas Armadas en seguridad pública en México y El Salvador: Una visión comparada”. El autor agradece las observaciones realizadas por Diego Jiménez Cabrera.

\*\* Analista en Políticas y Asuntos Internacionales mención Seguridad y Defensa por la Universidad de Santiago de Chile, Magíster (c) en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago. Es Investigador Asociado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). [jarratia@anepe.cl](mailto:jarratia@anepe.cl)

1 ZEPEDA, J. El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos: Felipe Calderón. El Universal [en línea]. 26 de febrero 2009. [Fecha de consulta: 22 de junio 2015]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 070715  
Fecha de aceptación: 151015

## ARE THERE CRIMES AGAINST HUMANITY IN MEXICO? THE ROME STATUTE AND ITS APPLICATION IN THE WAR ON DRUGS. (2006-2012)

### ABSTRACT

*The violence associated to the so-called War on drugs has caught the attention of the international community over the past few years. In September 2014, the International Federation of Human Rights submitted a request to the Prosecutor of the International Criminal Court to investigate, in a complementary way, the alleged commission of crimes against humanity in Mexico during the Felipe Calderon's administration (2006-2012). Facing this scenario, this work studies the relevance of classifying the War on drugs such as internal armed conflict under the standards of international law. Then, it discusses the hypothetical application of the typology "crimes against humanity" to the previously indicated period. Finally, it details the major problems of using this figure in the Mexican case.*

**Key words:** *Crimes against humanity; Armed conflict; Rome Statute; International Criminal Court; War on Drugs; Mexico.*

### Introducción

La violencia asociada a la *Guerra contra el narcotráfico* ha acaparado la atención de la comunidad internacional durante los últimos años. En septiembre de 2014, la Federación Internacional de Derechos Humanos presentó ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional una solicitud para investigar<sup>2</sup>, de forma complementaria, la presunta comisión de crímenes contra humanidad en México durante el mandato de Felipe Calderón (2006-2012).

Dicha entidad argumenta que en ese sexenio, el Estado mexicano, particularmente sus fuerzas de seguridad, llevaron a cabo torturas y desapariciones forzadas de forma sistemática, y dentro de un esquema organizado. A su vez, estas últimas sostienen que los cárteles realizaron ataques contra la población civil, tanto para intimidar a grupos rivales como para enviar mensajes a las autoridades. Según la Federación, ambos casos calificarían como crímenes contra la hu-

---

2 La jurisdicción de la Corte Penal Internacional puede activarse de tres modos: (i) remisión de una situación al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; (ii) solicitud de iniciar una investigación por un Estado parte del Estatuto de Roma; y (iii) ejercicio de las atribuciones *motu proprio* del Fiscal con autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares. Ver: BANTEKAS, I. y NASH, S. *International criminal law*. London, Routledge-Cavendish, 2007. p. 121.

manidad previstos por el Estatuto de Roma<sup>3</sup> y, por ende, caerían bajo jurisdicción de la Corte. Si la mencionada organización no gubernamental tiene éxito en su cometido, altos cargos de la administración pública y de las fuerzas de seguridad, e incluso líderes de agrupaciones criminales aztecas podrían eventualmente ser juzgados por el tribunal con sede en La Haya. En consideración a lo ya señalado se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿es válida la tipificación de crímenes contra la humanidad para aquellos que han ocurrido como consecuencia de la *Guerra contra el narcotráfico* en México?

Como hipótesis, se puede señalar que el concepto “crímenes contra la humanidad” no es aplicable para aquel caso, en razón de que no se observan en el caso concreto los cinco rasgos esenciales que validan la tesis de estar en presencia de crímenes de tal naturaleza.

Para verificar la validez de la hipótesis antes enunciada, este trabajo estudia la pertinencia de clasificar a la *Guerra contra el narcotráfico* como conflicto armado interno bajo los estándares de la legislación internacional. Luego, se analiza la hipotética aplicación del tipo penal “crímenes contra la humanidad” al periodo señalado previamente, con especial énfasis en las tesis de Pérez Caballero y Cuenca Curbello<sup>4</sup>. Posteriormente, se detallan los principales inconvenientes de utilizar aquel concepto en el caso mexicano. Finalmente, se formulan las conclusiones del presente artículo.

¿Existe un conflicto armado interno en México según el Derecho Internacional?

De acuerdo a un reporte elaborado por Strategic Forecasting titulado *Mexico The Third War*, la *Guerra contra el narcotráfico* en México debe concebirse como tres conflictos confluyentes: El primero es la batalla entre los carteles por las plazas<sup>5</sup>. El segundo es la batalla entre los carteles y el Estado mexicano (representado por las fuerzas federales que buscan restaurar el orden, contener la actividad criminal y llevar a los criminales a la justicia). El tercero se refiere a

---

3 El Estatuto de Roma entró en vigor para México el 1 de enero de 2006, conforme a su artículo 126. Ver: *Ibid.* p. 127.

4 CUENCA Curbello, Salvador. *Narcotráfico: ¿Un crimen de lesa humanidad en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional?* Anuario Ibero-Americano de Derecho Internacional Penal, Bogotá 1: 105-134, 2013.

PÉREZ Caballero, Jesús. *La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Persecución de los cárteles mexicanos Con el tipo penal de los crímenes contra La humanidad: ¿dos alternativas a la “guerra al narcotráfico” en México?* En: REQUENA, Miguel. *La seguridad un concepto amplio y dinámico V Jornadas de Estudios de Seguridad.* Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013. pp. 891-924.

5 El concepto *plaza* ha sido utilizado para describir los territorios donde se trafican drogas a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México. La mayoría de los principales carteles fueron asociados a una plaza específica, normalmente centrada en una de las dos ciudades fronterizas gemelas. Controlar la plaza conlleva un importante flujo de ingresos asociados. Ver: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, Viena: UNODC, 2012. p. 19.

los ataques contra la población civil traducidos en actos de violencia simbólica e intimidación para limitar su cooperación con el gobierno. De ese modo, conjuntamente, estas tres trincheras representarían una guerra civil virtual. Aunque la dimensión de los ataques fluctúe y el conflicto ciertamente diste de una insurrección, el resultado es un alto grado de inestabilidad, mientras que la batalla por el predominio de un cartel por sobre los demás continúa propagándose agresivamente<sup>6</sup>.

Bajo esta lógica, la cruzada emprendida por Calderón se inscribe dentro de los llamados conflictos asimétricos, siendo protagonizada por carteles que utilizan la violencia como una opción entre muchas otras. En algunas ocasiones prefieren cooptar a miembros de las fuerzas de seguridad a título individual. Otras obtienen la protección progresiva de instituciones como la infiltración de Los Caballeros Templarios en Michoacán. También existen cárteles que apoyan a los actores gubernamentales contra sus rivales, tales como el Cartel Jalisco-Nueva Generación. Por otro lado, la potencia de fuego y capacidad de despliegue militar llevó a estos grupos criminales a desarrollar estrategias asimétricas, frente a las cuales las fuerzas armadas resultan incompetentes. En ese sentido, la respuesta estatal sigue un mismo patrón: cada acción asimétrica lleva aparejada una reacción de las fuerzas regulares hasta configurar una espiral de violencia<sup>7</sup>.

Quienes esgrimen argumentos a favor de actualizar la figura de crímenes contra la humanidad no suelen analizar si ese tipo de enfrentamientos cumple los criterios establecidos por la Corte Penal Internacional (en adelante, CPI) respecto a la existencia de un conflicto armado interno. Para alguna corriente doctrinal, esta nueva modalidad de combate “erosiona los parámetros tradicionales del *ius in bello* que distinguen entre actores legítimos e ilegítimos, Estados y actores no estatales, soldados y civiles, conflictos armados internos y conflictos armados internacionales”<sup>8</sup>. De igual modo, la complejidad de este nuevo fenómeno no encaja en las estructuras y mecanismos actuales del Derecho Internacional que rige el uso de la fuerza y el Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH).

En muchas ocasiones, las leyes y costumbres de la guerra resultan inaplicables a los conflictos asimétricos, pues no constituyen una categoría jurídica *per se*, sino más bien “suponen una nueva forma de hacer la guerra, en sentido

---

6 BURTON, F y STEWART, S. Mexico: The Third War. Stratfor Global Intelligence [en línea]. 18 de febrero 2009. [Fecha de consulta: 16 junio 2015]. Disponible en: <[http://www.stratfor.com/weekly/20090218\\_mexico\\_third\\_war](http://www.stratfor.com/weekly/20090218_mexico_third_war)>.

7 ORTEGA Quijano, Adrián. La guerra de cuarta generación en México: Estado y Ejército contra el crimen organizado. En: MACÍAS Fernández, Daniel y PUELL DE LA VILLA, Fernando. David contra Goliat: guerra y asimetría en la Edad Contemporánea. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2014. p. 378.

8 LÓPEZ-JACOISTE Díaz, E. Las guerras híbridas y a la luz del derecho internacional. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2015. p. 4.

del vocablo inglés que establece la diferencia entre dos conceptos: *war* (guerra) y *warfare* (la manera de hacer la guerra)<sup>9</sup>.

Diversos indicadores han sido utilizados como evidencia para sostener que la situación vivida durante el sexenio calderonista podría calificarse como conflicto armado interno bajo los cánones del Derecho Internacional. Por ejemplo, el *Barómetro de Conflictos 2014*, elaborado por la Universidad de Heidelberg, evaluó la intensidad del escenario azteca en grado 5: guerra limitada<sup>10</sup>. Y según el Índice de Paz Global 2015, publicado por el Instituto de Economía y Paz, durante los últimos diez años México ha experimentado un descenso significativo en la medición. Entre 2005 y 2010, el país registró un nivel de paz “medio”, mientras que de 2011 a 2015 fue evaluado como “muy bajo” por el Índice, situación que ha llevado a clasificarlo como el segundo país menos pacífico de Latinoamérica, ocupando el puesto 144 entre 162 a escala mundial<sup>11</sup>.

No obstante, desde el ángulo jurídico se ha esclarecido poco sobre la presunta existencia de un conflicto no internacional en México durante el periodo examinado, elemento que podría actualizar un crimen contra la humanidad. Y aunque este tipo penal “ha perdido su nexo con un conflicto armado, la práctica de la CPI revela una mayoría de ocasiones en que la presencia de ataques contra la población civil indica el desarrollo de un conflicto de este carácter”<sup>12</sup>. En efecto, la categoría de conflicto armado no internacional debe analizarse considerando dos fundamentos legales: el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 1 del Protocolo adicional II de 1977. Igualmente, el Derecho Internacional consuetudinario se aplica tanto a los conflictos armados internacionales como no internacionales en razón de que la práctica de los Estados ha excedido “el derecho convencional vigente y las normas mínimas de humanidad que rigen el *ius in bello* también cuentan para los conflictos armados no interna-

---

9 *Ibid.* p. 5.

10 Según la escala de medición de este índice, la categoría *guerra limitada* corresponde a un conflicto violento en el que la fuerza violenta se usa con cierta continuidad de manera organizada y sistemática. Las partes en conflicto ejercen amplias medidas, dependiendo de la situación. El grado de destrucción es masivo y de larga duración. Ver: Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC), Conflict Barometer 2014, Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC), Heidelberg, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de junio 2015] Disponible en: <[http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2014.pdf](http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf)>.

11 Este ranking analiza 162 naciones (donde 1 = más pacífico, y 162 = menos pacífico) basándose en 23 indicadores, agrupados en tres categorías: militarización; conflictos domésticos e internacionales; seguridad en general y seguridad ciudadana. La metodología utilizada por el ranking parece dar mayor peso a los países con un alto presupuesto militar. En México el gasto en defensa ha aumentado significativamente, lo cual podría explicar por qué su medición de “paz”, mediante la evaluación del IPG, empeora cada vez más. Ver: GAGNE, D. La difícil medición de la paz en Latinoamérica, InSight Crime - Crimen organizado en las Américas [en línea]. 19 de junio 2015 [Fecha de consulta: 1 de julio 2015]. Disponible: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/dificultades-de-medir-la-paz-en-latinoamerica>>.

12 PÉREZ Caballero, J. *Op. cit.*, p. 917.

cionales, cubriendo incluso los vacíos del Protocolo adicional II sobre conducción de las hostilidades”<sup>13</sup>.

El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra se aplica en caso de “conflictos armados que no sean de índole internacional que surjan en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”<sup>14</sup>. Mientras que el artículo 1 del Protocolo II rige para conflictos internos “que se desarrollan en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas; y aplicar el presente Protocolo”<sup>15</sup>. De lo anterior se deduce que un conflicto armado no internacional es aquel en el que, al menos, uno de los participantes posee un carácter no gubernamental<sup>16</sup>.

En relación a los criterios establecidos en artículo 1 del Protocolo II se puede sostener que la presencia permanente y efectiva de autoridades pertenecientes al sector seguridad pública y justicia en sus respectivos niveles (federal, estatal y municipal), a diferencia de las organizaciones criminales que desarrollan actividades ilícitas, cuestiona la aseveración de que estas últimas gobiernan *de facto* una determinada zona geográfica. De ese modo, al no existir total control territorial por parte de los narcotraficantes, no se actualiza un presupuesto esencial para que se configure un conflicto armado interno, consistente en que los actos tipificados como crímenes contra la humanidad se ejecuten cerca del territorio dominado por dichos actores no estatales. En realidad, estos últimos realizan sus operaciones en diversas áreas del territorio nacional pues buscan rutas para el tráfico de drogas, más que plazas de distribución.

## **Lo “estatal” y su pertinencia para comprender la dinámica del conflicto Estado-cárteles**

En ese sentido, cabe destacar que el caso mexicano no puede comprenderse en términos estrictamente estatales en tanto posee una dimensión “supranacional dado que los crímenes cometidos en la frontera con Estados Unidos obedecen a causas distintas a los registrados en las cercanías de Guatemala”<sup>17</sup>. A la vez, se desarrolla a nivel local pues “está relacionado con el control que tiene el Estado a diferentes escalas municipal, estatal y federal, con los grupos

---

13 LÓPEZ -JACOISTE Díaz E. *Op. cit.* p. 10.

14 *Idem.*

15 *Ibid.* p. 13.

16 Contrariamente al artículo 3 común, este Protocolo no tiene validez para aquellos conflictos armados que involucren únicamente a actores no estatales. Ver: BANTEKAS, I. y NASH, S. *Op. cit.* p. 134.

17 PÉREZ Caballero, J. 2013. *Op. cit.* p. 912.

armados que operan en cada territorio y las estadísticas de rutas o cultivos de bienes ilícitos”<sup>18</sup>.

Además es conveniente recordar que los motivos de la violencia son endógenos, siendo “necesario acudir a teorías del Estado y de la transición del autoritarismo a la democracia para arrojar luz sobre asuntos como el papel de algunos sectores de los poderes públicos en relación a los narcotraficantes”<sup>19</sup>, dado que México “tras casi un siglo de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, se encuentra transitando de un régimen autoritario y de fuerte control social que mantenía subordinado al crimen organizado, a otro democrático, donde se da un conflicto por espacios de poder, en el que una de las partes son los cárteles”<sup>20</sup>. Ante ese escenario, el Partido de Acción Nacional, gobernante en el sexenio analizado, militarizó el combate contra los cárteles, lo cual sumado al conflicto entre los grupos criminales por controlar el negocio generó un aumento de la violencia.

Ahora bien, respecto a las operaciones militares, el término “sostenidas” debe ser entendido como contrario a “esporádicas” y el concepto “concertadas” como sinónimo de “pactadas”, estableciéndose así el requisito de que estas sean concebidas y planeadas por grupos armados organizados, debiéndose manifestar reiteradamente con el propósito de alcanzar un carácter continuo. En consecuencia, un conflicto armado no internacional, conforme a la citada definición, requiere una intensidad de “violencia armada prolongada”. En este sentido, cabe destacar que la estrategia de Calderón se basó en el empleo de la policía federal y crecientemente del ejército en un modelo de *olas* u ofensivas temporales orientadas a la pacificación de zonas violentas con ataques concertados y rápidos mas no sostenidos por parte de los militares. Mientras que los cárteles llevan a cabo ataques que, pese a su crueldad o número de víctimas resultante, son actos inconexos e improvisados en su mayoría<sup>21</sup>. Por tal motivo, tampoco cumplen la condicionante vinculada al desarrollo de operaciones militares sostenidas y concertadas considerada en el Protocolo II.

Asimismo, el elemento “violencia armada prolongada” resulta de suma utilidad para no encuadrar un conflicto interno en un parámetro menor que conduciría a la inaplicabilidad del Protocolo II<sup>22</sup>, apartándolo de otras formas de violencia, tales como disturbios internos, de manera que:

---

18 *Ibid.* p. 900.

19 *Idem.*

20 *Ibid.* p. 911.

21 BUNKER, Robert y SULLIVAN, John. Cartel evolution revisited: Third phase cartel potentials and alternative futures in Mexico. *Small Wars & Insurgencies*, New York 21(1):30-42, 2010.

22 Un conflicto puede reunir las condiciones de aplicación establecidas en el artículo 3 sin cumplir con los requisitos de aplicación del Protocolo adicional II. De manera inversa, todos los conflictos armados contemplados en el Protocolo adicional II están también cubiertos por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Ver: BANTEKAS, I. y NASH, S. *Op. cit.* p. 147.

“... sin que haya conflicto no internacional propiamente dicho, hay, dentro de un Estado, un enfrentamiento que presente cierta gravedad o duración e implique actos de violencia. Estos actos pueden ser de formas variables, desde actos espontáneos de rebelión hasta la lucha entre sí de grupos más o menos organizados, o contra las autoridades que están en el poder. En tales situaciones, que no necesariamente degeneran en una lucha abierta en la que se enfrentan dos partes identificadas (conflicto armado no internacional), las autoridades gubernamentales recurren a cuantiosas fuerzas policiales, incluso a las fuerzas armadas, para restablecer el orden, ocasionando con ello muchas víctimas y haciendo necesaria la aplicación de un mínimo de reglas humanitarias...”<sup>23</sup>.

De acuerdo con Carreón & Téllez, los disturbios internos pueden llegar a adaptar diversas modalidades de confrontación<sup>24</sup>:

- Fuerzas de seguridad y manifestantes.
- Grupos comunitarios entre sí mismos.
- Fuerzas de seguridad y bandas armadas ilegales.
- Fuerzas ilegales entre sí mismas.

Estos enfrentamientos, a su vez, pueden traer consigo consecuencias humanitarias, tales como:

- Muertos y heridos, inclusive dentro de las fuerzas de seguridad.
- Desplazamientos de personas.
- Abusos en contra de personas.

De este modo es posible sostener que los actores involucrados en disturbios internos pueden ser “cualquier grupo medianamente organizado por parte de la población en general; mientras que por parte del Gobierno, los grupos son las autoridades policiales o las encargadas de establecer el orden entre la población civil, y en determinado momento, las fuerzas armadas”<sup>25</sup>. Por lo tanto, la participación militar en el combate contra los cárteles no presupone, por sí misma, la existencia de un conflicto no internacional. Conviene recordar que, “derivado de la acción de inconstitucionalidad 1/96, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana argumentó en su decisión, al hacer una interpretación del artículo 29

---

23 CARREÓN, H. y TÉLLEZ, E. ¿Existe un conflicto armado interno en México? Análisis a la luz del Derecho Penal Internacional, *Lex, México DF*, 2(10). 2012. p. 29.

24 *Ibidem*.

25 *Ibid.* p. 30.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles cuando estas soliciten el apoyo en forma expresa, fundada y motivada, y que sus labores de apoyo se encuentren siempre subordinadas a estas últimas, y de modo fundamental, al orden jurídico previsto por la Constitución<sup>26</sup>. Por consiguiente, el ejército bajo ninguna circunstancia puede actuar por sí y ante sí en tareas de seguridad pública, sino que es fundamental que las realicen a petición de autoridades civiles, y que se encuentren subordinadas a las mismas.

Por otro lado, la interpretación del concepto conflicto no internacional que se pretende aplicar es errónea, pues el caso analizado “se encuentra a medio camino entre el crimen organizado y la insurgencia, pero más cerca del primer término que del segundo”<sup>27</sup>. Aunque es posible sostener que en México existen algunos actores armados no estatales que plantean interrogantes muy similares a un conflicto armado interno, pues superan en capacidad armamentística a las Fuerzas Armadas (retando el monopolio de la violencia según los cánones westfalianos), emplean tácticas tipo guerrilla como el Cartel Jalisco-Nueva Generación o Los Caballeros Templarios, otros se caracterizan por exhibir ciertos rasgos de protoinsurgencia y una marcada tendencia a militarizar sus acciones como Los Zetas<sup>28</sup>, aproximándose a lo que se denomina *Oponente Híbrido*<sup>29</sup>, sin embargo, “las organizaciones que desafían al Estado carecen de la intensidad y permanencia que implica un movimiento insurgente”<sup>30</sup>.

Los cárteles no representan “necesariamente una federación de organizaciones criminales con una estructura centralizada”<sup>31</sup>. Por el contrario, la coordinación entre ellos para oponerse a los militares es inexistente, cada uno actúa por cuenta propia, es decir, no han conformado una contraparte bélica pues “en cada Estado poseen vínculos con distintos poderes públicos, o sea, no existe un polo que concite y alrededor del que graviten los actores no estatales, lo que genera una imprevisibilidad”<sup>32</sup>. Así, el enemigo del Estado no puede ser definido como un actor unificado, sino como una serie de agrupaciones muchas veces enfrentadas entre sí en un contexto anárquico, donde interactúan solo algunas semiorganizadas y con líderes bien reconocidos, con otras efímeras, desorganizadas y es-

---

26 *Ibid.* p. 31.

27 PÉREZ Caballero, J. *Op cit.* p. 916.

28 PÉREZ Caballero, Jesús. *Militarización de la seguridad pública en México*. [En persona]. 2014. Santiago de Chile.

29 Oponente Híbrido o *Hybrid Oponent*, es aquel que simultánea y adaptativamente utiliza una mezcla que fusiona armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento criminal en el espacio de batalla. Ver: HOFFMAN, F. *Future Hybrid Threats: An Update*. Washington DC, Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, 2012. p. 3.

30 PÉREZ Caballero J. 2013. *Loc. cit.*

31 CARREÓN y TÉLLEZ, *op. cit.* p. 28.

32 PÉREZ Caballero J. 2013. *Loc. cit.*

casamente cohesionadas<sup>33</sup>. En efecto, el panorama criminal está marcado por la fragmentación y la ausencia de una organización principal, ni a nivel público (al punto de no ser tolerada ninguna por el gobierno) ni por la existencia de un grupo que prevalezca sobre los demás por sus propias capacidades.

Tampoco están configurados como fuerzas armadas porque no poseen organigramas establecidos, ni grados o cargos oficiales<sup>34</sup>, el reparto de funciones surge de relaciones espontáneas entre los integrantes de la organización criminal. La confianza creada a través de vínculos familiares o de ansiedad juega un rol importante. Pese a ello, las relaciones de poder son inestables. En consecuencia, no existen ni dos ejércitos, ni un ejército contra una insurgencia, sino un Estado combatiendo grupos armados que carecen de control territorial estable como para lanzar ataques sostenidos y que, a su vez, luchan entre sí. En ningún caso actúan dos, tres, cuatro y demás bandos establecidos que desafíen el poder estatal. De este modo, “las organizaciones criminales plantean solo alianzas puntuales y aprovechan el vacío estatal o la complacencia de autoridades corruptas, pero esto no significa que, de momento, posean medios para sustituir al Estado, salvo zonas de descontrol a nivel local”<sup>35</sup>.

## **Los cárteles en la política interna mexicana: su estructura organizacional y económica**

Aunque los cárteles mexicanos son considerados grupos formalmente organizados por el Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala<sup>36</sup> (UCDP, por sus siglas en inglés), para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, ONUDD) no caben dentro de esa categoría. Este último no solo disocia “las tipologías de las organizaciones criminales con un parámetro político, sino que tampoco ninguna de sus tres unidades de análisis (grupos, *clusters* y mercados) ni sus diez variables de las organizaciones criminales transnacionales (estructura, tamaño, actividades, operaciones transfronterizas, identidad, violencia, corrupción, influencia política, penetración en la

---

33 BUNKER, Robert y SULLIVAN, John. *Loc. cit.*

34 Si bien los cárteles no tienen índole militar, el sitio web Global Fire Power publicó un ranking de las diez principales Fuerzas Armadas a nivel mundial conforme a sus recursos económicos basado en cálculos realizados por la CIA. De acuerdo al listado, estas organizaciones criminales ocupan la novena posición con un presupuesto anual de 40 mil millones de dólares. Según la misma fuente, los fondos que posee el narcotráfico mexicano sextuplican la partida del Ejército, estimada en 6 mil millones de dólares aproximadamente. Ver: POLÍTICO, Animal. Narco mexicano, en el top 10 de fuerzas armadas del mundo: EU, Animal Político [en línea]. 30 de marzo 2011, [Fecha de consulta: 1 de julio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2011/03/narco-mexicano-en-el-top-10-de-fuerzas-armadas-del-mundo-eu/>>.

35 PÉREZ Caballero J. 2013. *Op. cit.* p. 912.

36 Uppsala Conflict Data Program Conflict Encyclopedia, Mexico, Uppsala Universitet. [en línea]. 2012 [Fecha de consulta: 17 de junio 2015]. Disponible en: <[http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=107&regionSelect=4-Central\\_Americas](http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/gpcountry.php?id=107&regionSelect=4-Central_Americas)>.

economía legítima y cooperación con otros grupos organizados) abordan ese elemento directamente<sup>37</sup>, que es vital para determinar la existencia de un conflicto armado interno bajo los cánones de la legislación internacional. En ese sentido, el único factor que puede considerarse desde ese ángulo es la influencia política que, como se indicó líneas más arriba, no se ha traducido en un control territorial efectivo, “sino que plantea una interrogante sobre quién es la máxima autoridad, contrariamente a los casos en los que la autoridad es obvia, señal de que el grupo puede haber evolucionado y tiene la capacidad de generar ataques<sup>38</sup>”.

Siguiendo a Pérez Caballero, si se analizan los cárteles operativos durante el sexenio estudiado, es posible caer en cuenta que la presencia del elemento político podría observarse solo en el Cártel de Sinaloa (arraigo territorial, capacidad de capturar instituciones basada en una red política y empresarial; y disponibilidad de recursos), Los Zetas (disponibilidad de recursos) y los Caballeros Templarios (arraigo territorial en Michoacán y exigua organización sectaria asociada a preceptos tradicionales de inspiración templaria)<sup>39</sup>. Sin embargo, ninguna de esas organizaciones narcotraficantes ha logrado el control territorial en estricto rigor, sino que siguen el esquema de interacción entre organización criminal y Estado. Por lo tanto, no cubre el umbral requerido por los conflictos no internacionales. Incluso Buscaglia propone que las agrupaciones vinculadas al narcotráfico tienen la particularidad de operar bajo un esquema empresarial cuyo funcionamiento depende mucho más de estructuras gubernamentales corruptas que de sus propios integrantes<sup>40</sup>.

Desde la perspectiva organizacional, los cárteles suelen contar con “una base común a todos los grupos criminales: un grado mínimo de sofisticación consistente en aparatos directivo, logístico, coactivo, de información, financiero y de protección política<sup>41</sup>”. Sin embargo, no hay un modelo estándar de cartel. A partir de aquellas agrupaciones que han capturado mayor atención mediática por su particular *modus operandi* puede sostenerse que existe un *modelo Sinaloa*, construido sobre una estructura cerrada y secreta con una base regional especializada en la producción y tráfico de drogas, con un accionar en el cual prima lo local y las relaciones horizontales, siendo esta su principal fortaleza al ofrecer su capacidad a los socios cooptados y generar alianzas de mutuo beneficio, tal como se observa en la Figura N° 1. En este sentido, la violencia es percibida como el último ratio y como un castigo por violar las reglas del juego. Así, este

37 United Nations, Office for Drugs and Crime, The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment, United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), Vienna, 2010. pp. 8-9.

38 PÉREZ Caballero, 2013. *Op. cit.* p. 907.

39 *Ibid.* p. 912.

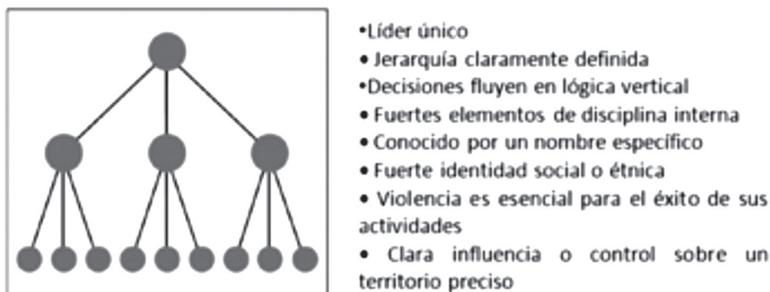
40 BUSCAGLIA, Edgardo. La paradoja mexicana de la delincuencia organizada: Policías, violencia y corrupción. *Revista Policía y Seguridad Pública*, San Salvador 1(2): 271-282, 2012.

41 VALDÉS Castellanos, G. Historia del narcotráfico en México. México DF, Aguilar, 2013. p. 239.

cartel cuenta con la capacidad suficiente para adaptarse a una escalada de violencia por la irrupción de grupos rivales.

**Figura N° 1**

Cartel de Sinaloa: Modelo de jerarquía estándar



**Fuente:** Elaboración propia a partir de MAZZITELLI, Antonio. *Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica*, 2012.

Como se aprecia en la Figura N° 2, en el extremo opuesto del espectro podemos encontrar un *modelo Zetas* caracterizado por operar mediante un sistema expansivo de células autónomas y autosustentables a objeto de ocupar nuevos territorios, y compensar el rezago de no acceder a rutas, contactos y protección política con una diversificación de sus ilícitos y uso de violencia para extraer rentas en territorios acotados. Otro rasgo distintivo que posee esta organización criminal es su espíritu de cuerpo plasmado en una estructura jerárquica con una promoción de cuadros intermedios y dirigentes en razón de que “[los miembros originales se conocen como Z-1, Z-2, etc.], según su rango en la organización”<sup>42</sup>. Sin embargo, los jefes regionales conservan un significativo margen de discrecionalidad sobre cómo lograr sus objetivos financieros anuales. Los Zetas pueden ser categorizados como una evolución del modelo *jerarquía agrupada*, cuya perspectiva militar previa constituye una franquicia que ofrece una identidad común a sus miembros<sup>43</sup>.

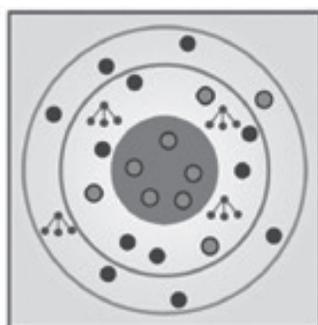
42 MAZZITELLI, A. Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica. En: AGUAYO-QUEZADA, Sergio y BENÍTEZ-MANAUT, Raúl. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México DF, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), 2012. p. 20.

43 Los Zetas surgieron de un núcleo original de entre 30 y 40 militares, desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE) al servicio del Cartel del Golfo, que se convertiría en uno de los más poderosos y temidos cárteles mexicanos, antes de que las luchas internas y la pérdida de sus líderes causaran el declive del grupo. Su entrenamiento militar y furia desenfrenada cambiaron las reglas de juego en el hampa en México, e incluso llevaron a la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus iniciales en inglés) a describirlos como el grupo paramilitar más tecnológicamente avanzado, sofisticado y violento. En 2010, se separaron del Cartel del Golfo para convertirse en un cartel por derecho propio, y lanzaron una ofensiva

Si bien este grupo en particular ha sobresalido en la escena criminal por ejecutar brutales ataques y emplear tácticas que causan alarma social como el terrorismo, no es posible afirmar que ha declarado una guerra al Estado mexicano, siendo similar al comportamiento de Los Urabeños<sup>44</sup>. En todo caso, aunque la Fiscalía de la CPI pueda atribuir una integración vertical a Los Zetas, esta no es generalizada, operando de manera descentralizada según sus intereses económicos. Por lo tanto, no cubre el requisito de constituir un grupo organizado que se encuentre bajo la dirección de un mando responsable.

**Figura N° 2**

Los Zetas: Modelo de jerarquía agrupada (en evolución)



- Ambiente cerrado
- Contiene varios grupos criminales
- Arreglo para gobernar a los grupos
- Una agrupación (*cluster*) tiene mayor jerarquía que el resto de los grupos
- Bajo nivel de autonomía en los grupos involucrados
- Alto nivel de especialización en actividades ilícitas diversas

**Fuente:** Elaboración propia a partir de MAZZITELLI, Antonio. Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica, 2012.

También diagnosticar erróneamente la situación azteca como un conflicto armado no internacional presenta el inconveniente de otorgar legitimidad política a los cárteles ya que potencialmente estos serían considerados como *partes beligerantes* frente al gobierno, convirtiéndolos en un poder *de facto*. Rotular a narcotraficantes como partes beligerantes es una falta de rigor técnico que supondría aplicarles determinados principios del DIH, tales como: la capacidad de

---

que llevaría a su expansión por todo México y Guatemala. Ver: SALAZAR, JC. ¿Qué pasó con Los Zetas, el cártel más temido de México?, BBC Mundo [en línea]. 19 de mayo 2014. [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140518\\_mexico\\_cartel\\_zetas\\_que\\_paso\\_jcps](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140518_mexico_cartel_zetas_que_paso_jcps)>.

44 Los Urabeños o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, son una banda criminal compuesta por ex mandos medios paramilitares. Actualmente está considerada por la CPI como el grupo delictual con mayor nivel de organización y capacidad de daño existente en el país. Ver: CAWLEY, M. Urabeños, potencial actor en el conflicto armado de Colombia: CPI, InSight Crime - Crimen organizado en las Américas. [en línea] 23 de enero 2014 [Fecha de consulta: 30 de junio 2015]. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/urabenos-actor-potencial-en-el-conflicto-armado-en-colombia-cpi>>.

firmar un cese al fuego, elemento crucial para reducir el impacto sobre la población civil, o para disminuir los flujos de desplazamiento forzado.

No obstante lo anterior, el gobierno y la sociedad civil mexicana se muestran escépticos ante la idea de promover un diálogo humanitario con organizaciones criminales, a pesar de la creciente indignación y el imperativo de hacerlo. La posibilidad de que los “líderes e integrantes de este particular gremio estén dispuestos a renunciar al uso de mecanismos de intimidación y tortura, no suma muchos adeptos”<sup>45</sup>. Ante todo predomina la postura (no menos fundada) de que la dignidad humana es la última de las prioridades de los narcotraficantes. Más aún, la herramienta que los cárteles usan para establecer su presencia, dominio y administrar sus actividades ilícitas, consiste precisamente en quebrantar la dignidad humana. Debido a que su aspecto organizacional es incierto, no queda claro si los cárteles están en posición de firmar acuerdos, o entregar armas en el caso de que existiera voluntad de dialogar con ellos. Si bien es comprensible que el gobierno se rehúse a pactar o negociar con grupos criminales que operan en el plano ilegal, es necesario, según el DIH, intentar crear arreglos mínimos con actores armados no estatales para que se respete o establezca un código de conducta. A mayor abundamiento, además de la incierta posibilidad de que estos actores armados no estatales se apeguen a mínimos humanitarios, existe el inconveniente (no menor) de su falta de voluntad para cumplir lo pactado, tanto con el Estado como con otros actores.

En estrecha relación con lo anterior, cabe mencionar que en su informe *Un vistazo global 2012: Personas internamente desplazadas por conflicto y violencia*, el Centro de Vigilancia de Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés) planteó que la violencia vinculada con el crimen organizado generó efectos semejantes a las de un conflicto armado, tanto en forma como en complejidad e intensidad, como el desplazamiento forzado. Como indica la Figura N° 3, el IDMC reportó aproximadamente 160 mil mexicanos que se vieron obligados a dejar sus hogares entre 2006 y 2012. Sin embargo, al examinar en detalle dicha cifra, se observa que 25.000 corresponden a *movilizaciones prolongadas* de chiapanecos desde el levantamiento zapatista en 1994, mientras que solo 141.900 son desplazamientos relacionados con la violencia perpetrada por los cárteles<sup>46</sup>. En todo caso, es conveniente recordar que los enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y bandas armadas ilegales durante un disturbio interno también pueden traer consigo aquella consecuencia humanitaria. Por ende, la mera existencia de desplazados internos no implica la existencia de un conflicto armado en México.

---

45 ALBUJA, S. y RUBIO Díaz-Leal, L. Los olvidados de la guerra contra el narcotráfico en México. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México DF, 11(4), 2011. p. 30.

46 POLÍTICO, Animal. 160 mil desplazados internos por conflictos y violencia en México: informe. *Animal Político* [en línea]. 29 de abril 2013 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/04/desplazados/>>.

**Figura N° 3**  
Desplazados Internos en América Latina (2012)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de <http://www.animalpolitico.com/2013/04/desplazados/>

Pese a que se observa una tendencia a interpretar laxamente la situación analizada, lo cierto es que la violencia asociada a la *Guerra contra el narcotráfico* no cubre los parámetros establecidos para la existencia de un conflicto armado interno conforme al DIH pues “si se habla de una guerra en México, sus características no tienen precedentes, lo cual es difícil de aceptar por la Fiscalía de la Corte”<sup>47</sup>. En definitiva, la confrontación desarrollada en territorio mexicano califica más bien como un disturbio interno, escenario que no se encuentra contemplado en la jurisdicción internacional, lo cual limita de manera significativa una eventual intervención por parte de la CPI, tanto desde el punto de vista legal como judicial.

47 PÉREZ Caballero, J. ¿La Corte Penal Internacional investigará la ‘guerra al narcotráfico’ en México?, InSight Crime - Crimen organizado en las Américas [en línea]. 5 de noviembre 2014 [Fecha de consulta: 30 de junio 2015]. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/analisis/corte-penal-internacional-investigara-guerra-narcotrafico-mexico>>.

## ¿Se cometen «crímenes contra la humanidad» en México?

Como se ha podido observar hasta ahora, no se ha realizado un análisis exhaustivo sobre la presencia de elementos contextuales que permitan una hipotética aplicación del tipo penal crimen contra la humanidad al periodo señalado anteriormente. De acuerdo al artículo 7 del ER, la calificación de un acto como crimen contra la humanidad requiere el cumplimiento de determinados criterios conforme a la siguiente definición:

“Un ataque dirigido contra una población civil que se lleve a cabo de conformidad con la política de un Estado o de una organización y tenga una naturaleza generalizada o sistemática. Además es necesario que exista un nexo entre el acto imputado y el ataque contra la población civil, y que el individuo realice el acto con conocimiento de dicho ataque”<sup>48</sup>.

De la noción anterior se concluye que la figura legal se compone de cinco rasgos esenciales, sistematizados como sigue:

- Ataque dirigido contra una población civil.
- De conformidad con la política de un Estado o de una organización.
- De manera generalizada o sistemático.
- Existencia de un nexo entre el acto imputado y el ataque.
- Conocimiento de dicho ataque.

Sobre el primer aspecto se puede sostener que el ataque es definido como aquella “línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 del artículo 7 ER”<sup>49</sup>. En efecto, la CPI entiende el concepto línea de conducta como una campaña u operación llevada a cabo contra la población civil. Tal campaña u operación, “no deberá ser necesariamente de carácter militar [pero sí] implicar una multiplicidad de actos, no bastando pues con que se produzcan unos pocos actos aislados”<sup>50</sup> como los mencionados en el artículo citado. Un factor clave para cumplir con el elemento contextual analizado es que la población civil debe ser el objeto referente exclusivo de la agresión, no una mera víctima incidental o colateral. Además, el ataque deberá estar dirigido contra la población civil en su totalidad y no únicamente contra individuos seleccionados

---

48 CUENCA Curbelo, S. *Op. cit.* p. 112.

49 *Ibid.* p. 113.

50 *Ibid.* p. 114.

de modo azaroso. Sin embargo, será innecesario que la población civil de una zona geográfica determinada sea blanco de tal acción.

En estrecha relación con lo anterior, cabe indicar que el término “población civil” en el sentido del artículo 7 ER otorga derechos y protección a “cualquier población civil, independientemente de su nacionalidad, origen étnico o cualquier otra característica distintiva”. Empero, “las víctimas pueden pertenecer a una determinada nacionalidad o grupo étnico o tener otras características distintivas, tales como, por ejemplo, su afiliación político-ideológica”<sup>51</sup>. Por último, la CPI ha entendido que “población civil” alude a las personas que son civiles, en contraposición a miembros de las Fuerzas Armadas u otros combatientes legítimos. Dado que ese tipo penal puede ser cometido tanto en tiempos de guerra como de paz, el concepto de “población civil” deberá interpretarse de manera amplia, abarcando no solo a la población general, sino también a “aquellos individuos que hayan dejado de participar en hostilidades o que se encuentran fuera de combate (*hors de combat*) debido a enfermedad, heridas, detención”<sup>52</sup> o cualquier otro motivo.

Igualmente, conviene señalar que una obligación básica del DIH consiste en distinguir “entre combatientes y población civil y entre bienes de carácter civil y objetivos militares”<sup>53</sup>, por lo que los ataques solo podrán dirigirse contra combatientes y las operaciones militares solo pueden conducirse contra estos últimos. Este principio también se estipula en el Protocolo II de los convenios de Ginebra, por lo tanto, tal restricción rige también para un conflicto armado no internacional pues de manera expresa el párrafo 2 del artículo 13 del citado Protocolo impide que civiles sean objeto de ataques, estableciéndose que: “no serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles [...] salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”<sup>54</sup>.

De acuerdo a la costumbre internacional, se entiende por ataque indiscriminado aquel que “no está dirigido contra un objetivo militar concreto; en el que se emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o en el que se emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar”<sup>55</sup> como exige el DIH y que, por ende, puede alcanzar indistintamente, en cualquiera de esas situaciones, tanto a objetivos militares como a personas civiles o bienes de carácter civil<sup>56</sup>. Conviene considerar, además, que según lo establecido en el ER “lanzar un ataque intencionalmente,

51 *Ibid.* p. 115.

52 CUENCA Curbelo. Loc. Cit.

53 LÓPEZ -JACOISTE Díaz, E. *Op. cit.* p. 17.

54 *Ibid.* p. 18.

55 *Ibid.* p. 20.

56 Este modo de concebir un ataque indiscriminado es norma consuetudinaria, aunque el artículo 51, párrafo 4, apartado a) del Protocolo adicional I especifica las diversas formas que pueden presentar tales ataques. Ver: BANTEKAS, I. y NASH, S. *Op. cit.* p. 159.

a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil [...] que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea”<sup>57</sup> constituye un crimen contra la humanidad.

En la amplia gama de ataques indiscriminados es posible situar fenómenos como el denominado *narcoterrorismo*<sup>58</sup>, es decir, la violencia relacionada con el narcotráfico que puede “tener un fin intimidatorio, o entrar en una espiral de crímenes que buscan atemorizar, ya sea a las organizaciones rivales, a la autoridad, o, simplemente, a los ciudadanos”<sup>59</sup>. En México, el *narcoterrorismo* pasó a ser perpetrado en contra de “enemigos” tradicionales como las organizaciones competidoras y el Estado, a dirigirse contra un nuevo contrincante: la población civil, cubriendo así todo el espectro de objetivos. En este contexto, cabe destacar que el progresivo aumento de agresiones contra civiles se debió a la ampliación de las actividades de los grupos delictivos, sumada a la escalada y desprofesionalización del conflicto. Esto último significó el establecimiento de una nueva relación entre ambos actores caracterizada por una generalización de las extorsiones, secuestros, ejecuciones y atentados en lugares públicos aparentemente diseñados para estremecer la voluntad del gobierno, en aquellos estados del país con mayor presencia de cárteles<sup>60</sup>.

Un episodio citado comúnmente como un acto de *narcoterrorismo* es el ocurrido en septiembre de 2008. En esa ocasión, tres sujetos arrojaron granadas de fragmentación a personas que participaban en la ceremonia del 198º aniversario del “Grito de la Independencia” en una abarrotada plaza central de Morelia, capital del estado de Michoacán. Los asistentes creyeron que “las explosiones eran petardos hasta que vieron a personas cayendo al suelo cubiertas en sangre. Ocho murieron y más de 100 sufrieron heridas por impacto de los explosivos”<sup>61</sup>. Esa agresión cometida, enmarcada en la guerra entre La Familia Michoacana y Los Zetas (cometida, de manera hipotética, por este último cartel) fue particularmente alarmante, pues se trató de un ataque indiscriminado en contra de víctimas aleatorias. Pese a su crueldad, el acto descrito incumple el primer elemento

---

57 LÓPEZ -JACOISTE Díaz, E. *Op. cit.* p. 21.

58 El vocablo narcoterrorismo ha sido definido desde 1999 como el terrorismo asociado con el comercio de drogas ilegales. Se distinguen dos diferentes modalidades de narcoterrorismo: el cometido por narcotraficantes con diversos fines y el involucramiento de organizaciones terroristas en el narcotráfico para financiar su ideología y actividades terroristas. Ver: HAUPT, D. *Narco-Terrorism: An Increasing Threat to U.S. National Security*. Norfolk, VA: Joint Forces Staff College, 2009. pp. 5-6.

59 GONZÁLEZ, G. La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en México. *En: Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2014. p. 102.

60 BUNKER y SULLIVAN, 2010, *Loc. cit.*

61 POLITICO, A. Liberan a detenidos por atentado en Morelia en 2008; les fabricaron pruebas, Animal Político, [en línea]. 27 de mayo 2015 [Fecha de consulta: 5 de junio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2015/05/liberan-a-detenidos-por-atentado-en-morelia-en-2008-por-fabricacion-de-pruebas/>>.

contextual requerido para actualizar el tipo penal de crimen contra la humanidad pues no fue dirigido contra la población civil en su totalidad, sino exclusivamente contra individuos seleccionados al azar.

Por otro lado, el reporte *Armed Conflict Survey 2015* publicado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, por sus siglas en inglés) ubicó a México como el tercer país a nivel mundial con mayor cantidad de civiles muertos<sup>62</sup> por conflicto armado, con 15.000 cifrados durante 2014. Siendo solamente superado por Siria e Irak, los cuales ocuparon el primer y segundo lugar, con 70.000 y 18.000 bajas respectivamente. No obstante, el ex presidente Calderón señaló en varias oportunidades durante su sexenio que “más del 90% de las muertes son personas vinculadas a uno o a otro grupo criminal en esta disputa. Más o menos un 5% son autoridades que caen a consecuencia del ataque de los criminales. Y aproximadamente solo el 1%, el que más duele a la sociedad, son víctimas inocentes”<sup>63</sup>. Estas cifras fueron extraídas de una base de datos que incluye cerca de 35.000 homicidios relacionados con el crimen organizado que la Secretaría de Defensa Nacional difundió en enero de 2012<sup>64</sup>. Así, entre 2007 y 2012 hubo tan solo 40 personas ajenas fallecidas durante agresiones a personal militar. En tanto, se registraron 2.959 bajas correspondientes a presuntos integrantes del crimen organizado durante el mismo periodo. Asimismo, y como se observa en el Gráfico N° 1, los soldados caídos en combate de 2007 a 2012 sumaron 357<sup>65</sup>. Incluso, los datos presentados en el Gráfico N° 2 demuestran que la mayoría de los ataques registrados entre 2006 y 2011 fueron dirigidos únicamente contra el ejército por parte de los cárteles con un total de 2.134, mas no contra civiles como lo exige un crimen contra la humanidad.

---

62 LOHMULLER, M. Solo Siria e Irak tienen más muertes por conflicto armado que México: Informe, InSight Crime - Crimen organizado en las Américas, [en línea]. 26 de mayo 2015 [Fecha de consulta: 1 junio 2015]. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/siria-irak-tienen-muertes-conflicto-armado-mexico-informe/>>.

63 ZEPEDA, *Loc. cit.*

64 La base de datos se elaboró a partir de cifras aportadas por autoridades de seguridad pública, militares y civiles y clasifica a los homicidios en tres categorías generales. La primera categoría se denomina “ejecuciones”, las cuales son identificadas por el gobierno principalmente en función de dos características: los cuerpos de las víctimas muestran signos de extrema violencia y las personas asesinadas son al menos dos. La segunda categoría es la de homicidios causados por “agresiones y enfrentamientos”, definidas como contiendas entre autoridades y presuntos delincuentes, o entre carteles rivales. Por último, la tercera categoría comprende la “agresión contra la autoridad”, o aquellos homicidios ocurridos durante ataques de organizaciones criminales dirigidos específicamente contra funcionarios públicos. Ver: Secretaría Nacional de Defensa, Memoria Documental SDN-MD-11. Operaciones contra el Narcotráfico, México DF, 2012. p. 78.

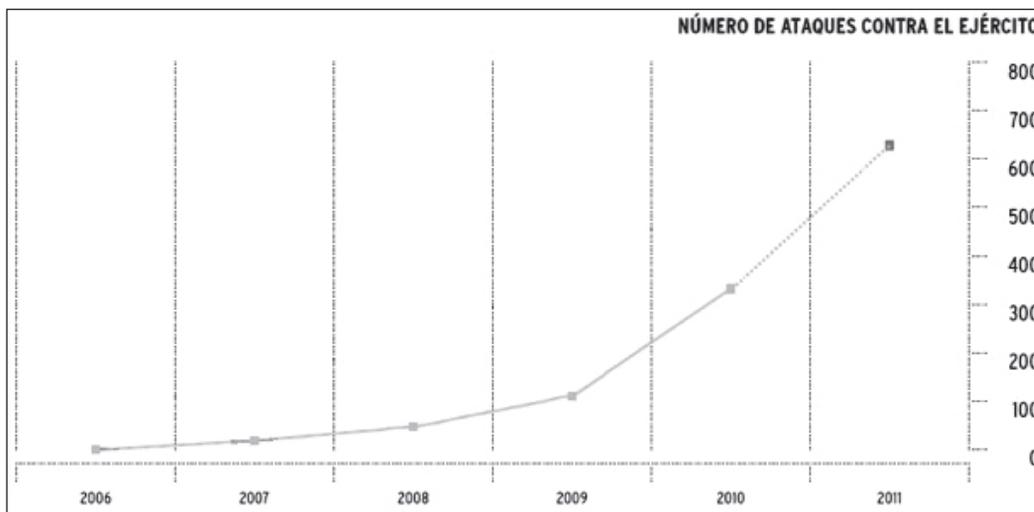
65 MARTÍNEZ, P. En un sexenio, el Ejército mató a 45 civiles inocentes, ANIMAL, Político [en línea] 28 de enero 2013. [Fecha de consulta: 5 de mayo 2015] Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/01/en-un-sexenio-el-ejercito-mato-a-45-civiles-inocentes/>>.

**Gráfico N° 1**  
Soldados fallecidos durante guerra contra el narcotráfico (2007-2012)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de SEDENA, Memoria Documental SDN-MD-11. Operaciones contra el Narcotráfico, 2012.

**Gráfico N° 2**  
Ataques de cárteles contra el ejército mexicano (2006-2011)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de LESSING, Benjamin. When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence, 2012.

El segundo criterio a cumplir para actualizar un crimen contra la humanidad, o sea, de conformidad con la política de un Estado o de una organización,

implica que “el ataque esté perfectamente planeado, dirigido, organizado y siga un patrón regular, en lugar de formado por actos de violencia espontáneos o aislado”<sup>66</sup>. No obstante, dicha política no necesita estar definida o establecida de manera explícita, aunque debe ser respaldada por un programa común que involucre recursos públicos o privados, pudiendo ser desarrollada por un Estado u organización equivalente. Tal como se señaló en la sección anterior, el parámetro para determinar si un actor reúne las condiciones de una “organización” depende de cada caso, “pudiéndose considerar si el grupo posee los medios para llevar a cabo un ataque generalizado o sistemático contra población civil, si ejerce control sobre una parte del territorio, si el objetivo principal del grupo es realizar actividades delictivas contra la población civil, si el grupo expresa su intención de atacar a la población civil o si es parte de un grupo más grande”<sup>67</sup> que cumple a su vez todos los requisitos mencionados.

De esta forma, no puede afirmarse que las acciones realizadas por fuerzas de seguridad y grupos criminales durante el periodo examinado obedezcan a una política. En este sentido, cabe subrayar que según el Derecho Penal sustantivo, toda acción humana es ejercicio de una actividad final, la cual está basada en que una persona o grupo de personas organizadas entre sí puedan asignarse fines diversos y dirigir su actividad conforme a un plan determinado a la consecución de estos. En otras palabras, el accionar de un determinado grupo en “su ámbito de proyección no es causal sino, por el contrario, videntes”<sup>68</sup>, o sea, tiene una finalidad concreta. Para esclarecer este aspecto, se debe considerar la diferencia existente entre las actividades realizadas por los cárteles y aquellas llevadas a cabo por los actores estatales.

Cabe remarcar que los cárteles persiguen múltiples metas. Una de las principales, sin omitir las fuentes de financiamiento que estos poseen como el secuestro o tráfico humano, es la producción y el tráfico de narcóticos tendiente a lesionar bienes jurídicos como la salud<sup>69</sup>. En consecuencia, no existe necesariamente “unidad en los fines de las organizaciones criminales, sino que esa unidad parece construirse en torno al discurso de las partes, en un interés por operaciones de información”<sup>70</sup>. Sin embargo, el gobierno de Calderón instrumentalizó

---

66 CUENCA Curbelo. *Op. cit.* p. 115.

67 *Ibid.* p.116.

68 CARREÓN y TÉLLEZ. *Op. cit.* p. 33.

69 Se ha clasificado a las organizaciones criminales en cuatro categorías: cárteles nacionales (Sinaloa y Zetas), cárteles regionales (Los Caballeros Templarios, Pacífico Sur, Cartel de Jalisco-Nueva Generación), cárteles que “cobran peaje” para cruzar la frontera norte (Tijuana y Juárez) y locales dedicadas predominantemente a la extorsión, pero que también participan en otras actividades ilegales como secuestro, robo de vehículos, narcomenudeo, trata y tráfico de personas, y extracción ilegal de combustible. Ver: GUERRERO-GUTIÉRREZ, E. Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey. Washington DC, Lantia Consultores, 2011. p. 36.

70 RESA, C. Nuevo Laredo: crimen desorganizado, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2004. p. 7.

ese “discurso para construir un enemigo único y ganar adeptos en la Guerra al narcotráfico”<sup>71</sup>, mientras que los propios cárteles sacan partido de ese planteamiento para producir confusión acerca de su verdadera fuerza.

Mientras que las fuerzas gubernamentales tienen como finalidad proveer seguridad pública, entendiéndola como “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tienen como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y comprende la prevención de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos”<sup>72</sup>. Sin embargo, la Federación Internacional de Derechos Humanos (y otras ONG como Amnistía Internacional o Human Rights Watch) aduce que las fuerzas de seguridad mexicana cometieron violaciones de derechos humanos contra la población civil bajo un esquema sistémico que podría constituir un política de Estado. El objetivo de ese plan, según dicha organización internacional, era conseguir condenas por medio de “confecciones arrancadas mediante torturas y fabricación de pruebas”<sup>73</sup>. Por su parte, el Ejecutivo negó siempre el uso sistemático de malos tratos. Así, el ex presidente Felipe Calderón, en una entrevista concedida al periódico español *El País*, solo los reconoció como una “excepción y no como regla”<sup>74</sup>, añadiendo que “en todos los casos en que el gobierno tuvo conocimiento se actuó conforme a derecho para llevar a la justicia a los responsables”<sup>75</sup>.

De acuerdo a cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el número de denuncias por violaciones a los derechos humanos en contra de las Fuerzas Armadas hasta 2012 fue 9.228 (Ver Gráfico N° 3). Cabe mencionar que, entre 2007 y 2012, la SEDENA y SEMAR realizaron en promedio más de 1 millón 600 mil operativos por año, eso significa que “en el 0.06% de estas actividades alguien estimó haber sido víctima de violación de derechos humanos por parte de los militares”<sup>76</sup>. Aquellos datos revelan que los abusos no fueron prácticas generalizadas que puedan formar parte de una política y, por lo tanto, no cumplen el criterio para calificarlas de crímenes contra la humanidad, más bien se tratarían de actuaciones inconexas de las fuerzas gubernamentales, aun cuando existan

---

71 PÉREZ Caballero, J. 2013. *Op. cit.* p. 913.

72 CARREÓN y TÉLLEZ. *Op. cit.* p. 35.

73 MARTÍNEZ, A. La guerra contra el narcotráfico de México va rumbo a La Haya, *El País Internacional*. [en línea]. 18 de septiembre 2014 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015].

Disponible en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1410998376\\_790704.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1410998376_790704.html)>

74 MARTÍNEZ, A. Hubo abusos en la guerra contra el narco; pero fue la excepción, no la regla, *El País Internacional*. [en línea]. 15 de septiembre 2014 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/15/actualidad/1410809658\\_810149.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/15/actualidad/1410809658_810149.html)>.

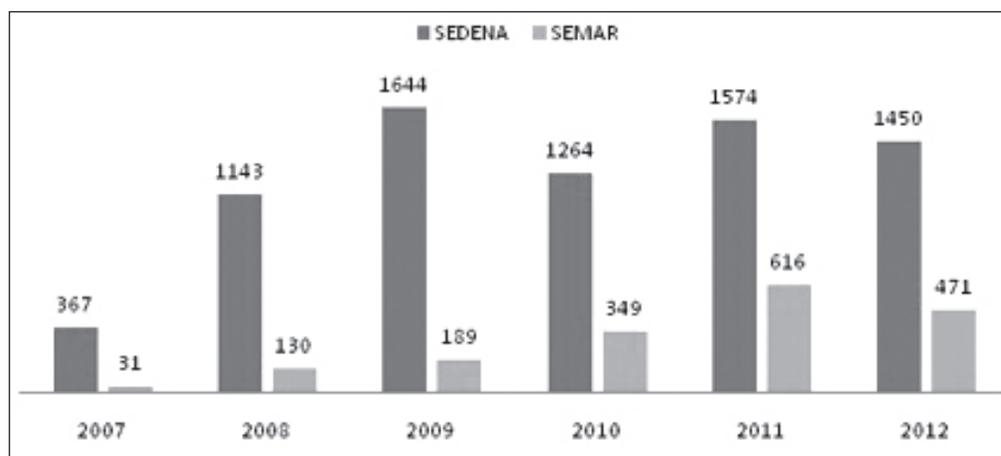
75 *Idem*.

76 ZEPEDA. *Loc. cit.*

motivaciones corruptas de algunos ejecutores<sup>77</sup>. Si bien es cierto que la Federación ha documentado algunos casos de desaparición forzada y posterior tortura con un patrón más o menos claro por parte de efectivos de Fuerzas Armadas ocurridos en Baja California, “el nivel y la escala real de estos se desconocen”<sup>78</sup>. Por lo tanto, es difícil determinar con exactitud la frecuencia de su ocurrencia a objeto de calificarlos como sistemáticos o generalizados. Además, se ignora por completo “qué grado de implicación tienen las autoridades en operativos conjuntos entre fuerzas de seguridad y narcotraficantes”<sup>79</sup>, como en el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala.

### Gráfico N° 3

Quejas por violaciones a derechos humanos contra SEDENA y SEMAR (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013.

Igualmente, en la *Guerra contra el narcotráfico* tampoco se percibe la misma motivación del uso de fuerza en todos los actores, pues mientras las fuerzas gubernamentales buscan acabar con la existencia de los mercados ilegales controlados por narcotraficantes, los cárteles, en cambio, “pretenden eliminar la voluntad del gobierno para enfrentar activamente sus actividades ilegales y de

77 BROOKS, D. Crece en México insurgencia de cárteles: Clinton, La Jornada - Política [en línea]. 9 de septiembre 2010 [Fecha de consulta: 27 de mayo 2015]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>>.

78 PÉREZ Caballero, J. 2014. ¿La Corte Penal Internacional investigará la ‘Guerra al narcotráfico’ en México, InSight Crime - Crimen Organizado en las Américas... *Loc. cit.*

79 *Idem.*

ese modo asegurar su supervivencia”<sup>80</sup>. Según Sullivan & Elkus, para alcanzar ese objetivo los grupos criminales llevan a cabo una estrategia basada en tres pilares: desgaste, guerra psicológica y “descabezamiento” de organizaciones<sup>81</sup>.

Por otra parte, como se señaló previamente, los crímenes contra la humanidad no requieren un conflicto armado interno para promoverlos, pero sí un ataque generalizado o sistemático contra la población civil. Por un lado, el término “generalizado” guarda relación con la envergadura del ataque, debiendo ser masivo, frecuente, llevándose a cabo de modo colectivo con considerable gravedad y dirigido contra una multitud de víctimas. Es decir, este elemento se refiere tanto a la naturaleza a gran escala de la agresión como al número resultante de perjudicados, lo que pudiera suponer tanto un ataque llevado a cabo sobre un área geográfica amplia como un ataque sobre una pequeña zona geográfica pero dirigido contra un gran grupo de civiles. Mientras que el carácter “sistemático” del ataque se refiere a la naturaleza organizada de acciones violentas y su improbable acontecimiento azaroso.

Según la ONUDD algunos grupos criminales dedicados al narcotráfico, como Los Zetas, tienen la capacidad suficiente para cometer un ataque generalizado o sistemático contra civiles. Empero, tal capacidad no debe entenderse “a partir de las acciones que realizan para responder a la ofensiva del Estado o confrontar a otras facciones ilegales”<sup>82</sup>, ya que existen “conexiones entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, en contextos de debilidad institucional y deterioro de la cultura de la legalidad, [impidiendo de ese modo] la creación de una situación en la que el elemento contextual que da lugar a la responsabilidad penal internacional esté fijado con claridad”<sup>83</sup>.

---

80 SULLIVAN, J. y ELKUS, A. State of Siege: Mexico's Criminal Insurgency, *Small Wars Journal*, New York 21(1), 2008, p. 3.

81 El primer pilar se asocia a una guerra de guerrillas, en la cual se evita el enfrentamiento directo con las fuerzas estatales desplegadas. En tal sentido, las tácticas más usuales son asesinatos individuales y emboscadas a patrullas; los oficiales de policía son comúnmente atacados cuando están de franco y/o carecen de la capacidad para repeler la agresión. Sin embargo, a pesar de esta preferencia se percibe una mayor agresividad u osadía por parte de los narcotraficantes, destacando ataques a instalaciones militares y policiales y en algunos casos el uso de bombas. El elemento central de estas operaciones son las bandas al servicio de los carteles, como Los Zetas, también requieren como componente fundamental de la inteligencia provista por oficiales de policía corruptos. El segundo se refiere al llamado a desertión masiva o cambiar de bando, a través de carteles, demostraciones de fuerza (llegando a decapitaciones) e incluso las mismas señales privadas de comunicación por radio de la policía, propinando un importante golpe moral. El tercero consiste en la colusión con altos oficiales públicos para atacar (e incluso matar) a oficiales encargados de la lucha contra las drogas en todos los niveles estatales, entre ellos jefes de policía, fiscales, y jueces. Así es como tiene lugar el descabezamiento de las organizaciones y el entorpecimiento de su funcionamiento, además del impacto político-psicológico sobre los potenciales reemplazantes al saber que no estarán seguros. Ver: SULLIVAN, J. y ELKUS, A. *Op. cit.* pp. 7-9.

82 GARZÓN Vergara, J.C. La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican. Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars Latin American Program, 2012. p. 8.

83 PÉREZ Caballero, 2013. *Op. cit.* p. 906.

Adicionalmente, cabe recordar que el objetivo principal de sus actividades suele ser la obtención de beneficios económicos. No obstante, algunas veces el tráfico de drogas suele venir acompañado de delitos como la esclavitud sexual o tráfico humano, los cuales pueden tener como objetivo a la población civil en su conjunto. Por ejemplo, con la finalidad de cometer estos delitos eficientemente, jóvenes de ciertas características son identificadas de antemano. Luego “ya sea ejerciendo violencia directamente sobre ellas o bien aprovechando su situación vulnerable, se ven sometidas en muchos casos a esclavitud sexual”<sup>84</sup>. En consecuencia, el reclutamiento forzado para explotación sexual genera una particular dinámica de violencia que cumpliría con el elemento contextual citado en tanto se dirige contra multitud de víctimas no seleccionadas al azar, es frecuente, se lleva a cabo de forma organizada; y se produce regularmente utilizando un mismo *modus operandi* conforme con una política propia. Pudiéndose concluir entonces que en determinados ocasiones Los Zetas estaría cometiendo crímenes contra la humanidad bajo los parámetros establecidos por el ER. Pero, sin lugar a dudas, no todos los carteles mexicanos satisfacen ese requisito.

Otro ejemplo es la masacre de San Fernando, ocurrida en agosto de 2010. Esa vez, miembros de Los Zetas secuestraron a 72 migrantes, en su mayoría sud y centroamericanos, quienes fueron detenidos en plena carretera por un número indeterminado de hombres, para luego ser trasladados en tres camionetas tipo panel bajo vigilancia a una bodega en San Fernando, sitio en el que fueron asesinados supuestamente por negarse a trabajar para ese cártel. Empero, esta explicación no parece ser convincente pues el salario ofrecido a los viajeros fue excesivamente generoso y probablemente no era el salario real que habrían recibido si hubieran accedido a unirse a la organización criminal. En otras palabras, Los Zetas estaban jugando con los migrantes antes de tomar la solución final: la ejecución. No obstante, en marzo de 2015 fue capturado un miembro de Los Zetas vinculado a aquel acto. En su declaración a las autoridades indicó que Los Zetas habían matado a los migrantes porque tenían miedo de que fueran refuerzos para el Cartel del Golfo. Inclusive, un cable del gobierno estadounidense parece refrendarlo “debido a que las ganancias obtenidas por la entrada ilegal propuesta de los inmigrantes a Estados Unidos estaban destinadas al Cartel del Golfo, los asesinatos fueron una forma de Los Zetas para lastimar económicamente los intereses del Cartel del Golfo”<sup>85</sup>. Esta versión posee más verosimilitud que la original, pues entre las víctimas hubo 14 mujeres, pero ninguna de ellas mostró signos de abuso sexual, rasgo característico del grupo. Tampoco se exi-

---

84 CUENCA Curbelo. *Op. cit.* p. 119.

85 BOLAÑOS Vázquez, C. Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012. URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, Quito (15), 2014. p. 31.

gió ningún pago de rescate a los familiares de las víctimas, pese a que Los Zetas suelen secuestrar migrantes.

Y aunque el evento de San Fernando fue particularmente atroz, este incumple los elementos contextuales indicados con anterioridad pues la intencionalidad del acto era perjudicar económicamente a un grupo rival (el Cártel del Golfo), no atacar a la población civil. Asimismo, la envergadura del ataque fue mínima, es decir, no estuvo dirigido contra una multitud de civiles. De igual modo, la masacre puede ser considerada un episodio aislado para Los Zetas en tanto es “improbable que [dicha organización criminal siga] una política de ataque generalizado o sistemático contra la población civil, que unifique los delitos de, por ejemplo, San Fernando, en un plan común”<sup>86</sup>. Por lo tanto, lo acontecido en Tamaulipas no caería bajo jurisdicción de la CPI porque se trataría más bien solo de una violación a los derechos humanos.

Otro elemento contextual se refiere al nexo entre el acto imputado y el ataque, debiendo ser evaluado caso a caso, “de tal modo que para que un acto forme parte de un ataque debe compartir la naturaleza, objetivos y consecuencias de otros actos que forman parte de dicho ataque generalizado o sistemático”<sup>87</sup>. En consecuencia, “los actos aislados que claramente difieran en su naturaleza, objetivo y consecuencias de otros actos que formen parte del ataque”<sup>88</sup> quedarán excluidos del campo de acción del ER.

El atentado en el Casino Royale de Monterrey proporciona un buen ejemplo para la constatación de tal criterio. Este ataque ocurrido en la ciudad de Monterrey destacó por ser el caso más impactante ocurrido durante el sexenio examinado. Un comando compuesto por una docena de hombres armados, presuntamente miembros de Los Zetas, llegaron en tres vehículos al Casino Royale. Ocho de ellos entraron al recinto, el resto resguardó la entrada. Versiones de testigos precisan que el grupo roció con bidones de gasolina las máquinas de juego y la alfombra, y que tras prenderle fuego a todo cerraron las puertas del negocio para que nadie saliera. El hecho, dijeron, fue sincronizado, pues los atacantes alcanzaron a mojar la mayoría de las máquinas. El lugar, en pocos minutos, quedó envuelto en llamas. Al interior del local se encontraban alrededor de 100 personas, entre trabajadores y clientes del casino, por lo que al iniciarse el siniestro se desató el pánico entre la gente que empezó a buscar salidas de emergencia. El atentado que cobró la vida de más de 60 personas al parecer obedeció a una venganza producto de una relación extorsiva entre el grupo delictivo y el adminis-

---

86 PÉREZ Caballero, J. 2014. ¿La Corte Penal Internacional investigará la ‘Guerra al narcotráfico’ en México, InSight Crime - Crimen Organizado en las Américas... *Loc. cit.*

87 CUENCA Curbelo. *Op. cit.* p. 120.

88 PÉREZ Caballero, J. 2014. ¿La Corte Penal Internacional investigará la ‘Guerra al narcotráfico’ en México, InSight Crime - Crimen Organizado en las Américas... *Loc. cit.*

trador del casino, quien se negó a pagarle 130 mil pesos semanales a Los Zetas para poder operar<sup>89</sup>.

Nuevamente, se puede concluir que el incendio del local de juegos no constituye un crimen contra la humanidad pues si bien presenta ciertos indicios de organización como la sincronización, no estuvo dirigido contra una multitud de civiles, sino contra individuos seleccionados al azar. Por lo tanto, lo sucedido en Monterrey tampoco caería bajo la jurisdicción de la CPI porque sería un acto de *narcoterrorismo* por parte de Los Zetas cuya intención posiblemente era intimidar al propietario del recinto por no acceder a su extorsión, no atacar a la población civil.

Por último, el agresor también “debe ser consciente de que el ataque está teniendo lugar y que su acción es parte del ataque. No obstante, el conocimiento de dicho ataque no debe interpretarse en el sentido que se requiera alguna prueba de que el autor tuviera conocimiento de todas las características del ataque ni de los detalles precisos del plan o la política del Estado o la organización”<sup>90</sup>.

Dentro de un contexto de rivalidad entre el Cártel del Golfo y Los Zetas, surge la masacre de “San Fernando 2” sucedida en marzo de 2011 en un rancho situado a las afueras de esa localidad perteneciente al municipio de Tamaulipas. Este caso muestra la manera cómo operan todas variables que intervienen en el problema del narcotráfico: la presencia del crimen organizado (en conflicto); la corrupción de las estructuras policiacas municipales; una estructura social maniatada pero activa en funciones como de vigilancia; y un sistema federal activo pero deficiente<sup>91</sup>. Los Zetas disputaban territorio con el Cartel del Golfo, aliados de La Familia, temiendo que esta última organización criminal les enviara refuerzos. Razón por la cual implementaron operativos de vigilancia en la carretera, en donde por medio de retenes de grupos armados detenían autobuses provenientes de Morelia y Uruapan, bajando a todos los adultos para posteriormente asesinarlos, llevando los cuerpos a una fosa clandestina que fue encontrada al mes siguiente con más de 200 cadáveres asesinados en tres días por autoridades federales. La particularidad de este ataque es que fue perpetrado gracias a “una red actividades en la cual desde los vigilantes en la carretera, pasando por los policías municipales (prestaban sus camionetas para trasladar a los hombres a ejecutar), los choferes de los autobuses (no reportaron en tres días que los detuvieron para bajar solo a los hombres y siguieron su camino), y el hombre que cavó la fosa (un hombre que rentaba maquinaria de trascabo) sabían lo que sucedía y ninguno rompió esta cadena de complicidad”<sup>92</sup>.

---

89 BOLAÑOS Vázquez. *Op. cit.* p. 32.

90 CUENCA Curbelo. *Op. cit.* p. 118.

91 BOLAÑOS Vázquez. *Loc. cit.*

92 VALDÉS Castellanos. *Op. cit.* p. 423.

En este caso se observan ciertos indicios de organización, tales como: la división de funciones por parte de cada uno de los involucrados, así como la selección de víctimas con un perfil determinado pues solo bajaron a viajeros de sexo masculino provenientes de sitios específicos (Morelia y Uruapan). Empero, no es posible sostener que “San Fernando 2” constituya un crimen contra la humanidad pues aunque existía cierto nivel de conocimiento sobre el ataque por parte los participantes (vigilantes, policías municipales, conductores de autobús y el sujeto que arrendaba la maquinaria pesada) expresado en un “código de silencio”, eso no implica necesariamente que cada uno de ellos supiera a cabalidad las características, ni motivaciones de la masacre. Igualmente, si bien la envergadura del ataque fue moderada considerando el número de víctimas resultantes (más de 200 personas) no estuvo dirigido contra una multitud de civiles. Además, supuestamente la intencionalidad del acto era dañar la cadena logística de un grupo enemigo como el Cártel del Golfo, no atacar a la población civil. Por lo tanto, lo sucedido en Tamaulipas tampoco caería bajo jurisdicción de la CPI.

¿Cuáles son los inconvenientes de aplicar el tipo penal “crímenes contra la humanidad” a la Guerra contra el narcotráfico en México?

Siguiendo a Pérez Caballero, el Derecho Penal consiste en “proteger los bienes jurídicos del ciudadano y de la comunidad como la vida, la salud, la libertad, el patrimonio, la existencia del Estado, la administración de justicia, entre otros. Esta misión general del Derecho Penal encaminada a proteger los valores elementales de la vida comunitaria también es compartida por el Derecho Internacional”<sup>93</sup>. Actualmente, la mejora de las condiciones de seguridad pública es una de las demandas ciudadanas más apremiantes hacia el Estado en América Latina, muchas veces influenciada por criterios político-ideológicos, lo cual ha mermado la aplicación rigurosa del marco legal nacional e internacional. Ejemplo de ello son los argumentos esgrimidos por la Federación Internacional de Derechos Humanos a favor de la existencia de un conflicto armado interno en México, así como la ampliación del tipo penal crímenes contra la humanidad a la *Guerra contra el narcotráfico*.

Por consiguiente, siendo el marco jurídico el llamado a promover una adecuada aplicación del Derecho Internacional y Humanitario a objeto de proveer seguridad jurídica a la comunidad internacional, es preciso traspasar los límites inherentes a las estimaciones político-ideológicas que pretenden instalar un debate sobre la presunta existencia de un conflicto no internacional y de la comisión de crímenes contra la humanidad en territorio azteca, pues si la discusión se restringe únicamente a meros juicios de valor que carecen del rigor técnico

---

93 AMBOS, K. Crimes against Humanity and the International Criminal Court. En: SADAT, L, Forging a Convention for Crimes Against Humanity. New York: Cambridge University Press, 2011. pp. 284-285.

requerido, entonces corre el riesgo de transformarse en una polémica infructuosa sin fundamento legal alguno.

Cabe remarcar que el tipo penal crímenes contra la humanidad debe emplearse en un sentido técnico-jurídico. Si bien es cierto que, desde el punto de vista moral, los ataques llevados a cabo por presuntos integrantes de cárteles como la masacre de San Fernando 2 o el incendio del Casino Royale son graves, esto no significa necesariamente que sean crímenes contra la humanidad. En consecuencia, para argumentar la aplicación de dicha figura a la situación mexicana no se pueden aducir meros motivos logísticos, sino que debe explicarse por qué los actos cometidos por las organizaciones criminales podrían ser catalogados como tal.

De esta manera, la consideración de un crimen contra la humanidad depende de la presencia de determinados componentes contextuales. Por ejemplo, en el caso mexicano se detecta una pérdida en el monopolio de la violencia junto a un alza de muertes desconectadas e intentos de construir zonas de impunidad a escala local, por lo tanto, no es posible afirmar que se trate una campaña de asesinato de civiles enmarcada en un ataque generalizado o sistemático ya que la comisión de delitos desconectados no constituyen, por sí mismos, el elemento “ataque dirigido contra la población civil”.

Sin embargo, solo se podría hablar de crímenes contra la humanidad si una de las organizaciones criminales consiguiera un nivel de control territorial que hiciera mutar su naturaleza (no la instauración de una *pax mafiosa* para obtener impunidad). Siguiendo esa lógica, es posible señalar que en “la gradación criminalidad común, criminalidad organizada, mafia o aparatos de coerción privada, organización terrorista, organización insurgente, facción rebelde que controla un territorio, Estado *de facto* y Estado *de iure*”<sup>94</sup>, únicamente las tres últimas modalidades suelen asociarse a la comisión de crímenes contra la humanidad, “mientras que el resto (a excepción de la criminalidad común y organizada que no contemple desafiar al Estado y los terroristas individuales que cometan actos aislados, por carecer de recursos para sostener ataques generalizados)”<sup>95</sup> podrá actualizar ese tipo penal si se constata la capacidad de las organizaciones criminales “para actuar como poder *de facto*, [o bien] la intención de tal grupo de consolidarse como tal autoridad y evitar el dominio estatal”<sup>96</sup>.

En consecuencia, debe refutarse el planteamiento que busca “dotar de unidad a posteriori a los actos de organizaciones criminales e identifica una política con una intención de obtener un beneficio, derivando del impacto cuantitativo

94 PÉREZ Caballero, 2013. *Op. cit.* p. 909.

95 *Idem.*

96 *Idem.*

consecuencias cualitativas para los Estados en que operan<sup>97</sup> dichas agrupaciones. Esto, debido a que un ataque generalizado conforme a lo establecido en el artículo 7 del ER no equivale a “la intención de individuos vinculados a una organización criminal de hacer negocios ilícitos con resultado de muerte para consolidar una posición de control en porciones territoriales”<sup>98</sup> o tener injerencia en la toma de decisiones de autoridades locales.

Por otra parte, la comisión de un crimen contra la humanidad se podría evidenciar si se comprobara que desde las altas esferas del Estado se tolera o promueve un ataque generalizado o sistemático contra la población civil (siendo insuficiente el involucramiento de unos cuantos policías municipales en un caso como San Fernando 2); o, en su defecto, si se detectara un derrumbe sustancial o total del Estado. Es decir, si el Estado no siguiera siendo la máxima autoridad territorial podría ser una señal de que se está efectivamente ante ese tipo penal. Pero ese escenario, hasta el momento, no se observa en México. En efecto, “el componente penal del crimen internacional obliga a seguir el principio de la doble subsidiariedad del Derecho Penal: Este Derecho solo actúa como última opción, y en el caso de tener un matiz internacional solo lo hará cuando la situación sea tan grave que el Estado no quiera poner orden o sea incapaz de hacerlo”<sup>99</sup>.

En estrecha relación con lo anterior, una hipotética indagación de la CPI sobre la *Guerra contra el narcotráfico* también involucraría a las autoridades aztecas. Incluso, la Fiscalía de la CPI podría interponer una demanda basada exclusivamente en la presunta comisión de ese tipo penal por parte de las fuerzas de seguridad mexicanas en razón de que son el único actor que posee el componente político de “organización equivalente” en la *Guerra contra el narcotráfico*.

Es así como “la cuestión procesal debe enfocarse en la posibilidad de persecución de los crímenes contra la humanidad en el Código Penal Federal mexicano”<sup>100</sup> o por el ER. Cabe subrayar que los crímenes contra la humanidad no están tipificados en ese Código, siendo dos los únicos contemplados en aquel texto legal: genocidio (art. 149 bis) y crímenes de guerra (artículo 149, con legislación complementaria en los artículos 209 y 324 del Código de Justicia Militar mexicano aplicable solo a conflictos armados internacionales, mas no internos). La comisión de estos hechos cumpliendo el tipo penal citado podría hacer que se castigaran actos enmarcados en el delito penal, sin el elemento contextual, pero no se lograría la falta de estimación del accionar y por ende, desde el ángulo técnico, no se estaría condenando un crimen contra la humanidad. De este

---

97 *Idem*.

98 *Ibid.* p. 910.

99 SCHABAS, W. *The international criminal court: a commentary on the Rome statute*, Oxford, Oxford University Press, 2010. pp. 972-973.

100 PÉREZ Caballero, 2013. *Op. cit.* p. 915.

modo, “cualquier otra interpretación, como la remisión directa al texto internacional, sería contrario al principio de legalidad de la legislación mexicana”<sup>101</sup>. Aquella contradicción de la acción judicial mexicana “proveniría de juzgar como delitos comunes los que son parte del tipo de crímenes contra la humanidad. [Y considerando] que el elemento contextual es parte del tipo penal, las condenas podrían ser inexactas”<sup>102</sup>.

Al no encontrarse tipificados los crímenes contra la humanidad en México, conviene examinar una hipotética actuación de la CPI ante un escenario que se ajustara a ese tipo penal, considerando que se trata de un país signatario del ER, cumpliría los siguientes requisitos jurisdiccionales: temporal (hechos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia, es decir, luego del 1 de enero de 2006), espacial (acontecidos en suelo mexicano) y personal (protagonizados por nacionales).

No obstante, el principal inconveniente sería si, exceptuando el componente material, algo con lo que no se está de acuerdo como se indicó a lo largo de la sección anterior, se planteara eventualmente el criterio de complementariedad para que intervenga la CPI. A mayor abundamiento, el Tribunal con sede en La Haya solo podría intervenir en México ante alguno de estos tres escenarios: a) iniciara una indagación dolosa sobre los acontecimientos, b) decidiera no llevarla a cabo (artículo 17.1 y 2 del ER); o c) por incompetencia (artículo 17.3 del ER). En este sentido, pese a sus deficiencias, las instituciones mexicanas son relativamente sólidas y cuentan con una clara estrategia para combatir a las organizaciones criminales, que incluye el juzgamiento de los delitos cometidos por sus miembros. Además, pese a que los casos de abusos a derechos humanos (si es que estos reunieran las condiciones necesarias para ser considerados crímenes contra la humanidad), en que hay implicados militares en servicio activo han sido tratados dentro del sistema de justicia militar y a que la aplicación del Protocolo de Estambul<sup>103</sup> es incipiente, cuando se acredita su comisión, los responsables son juzgados conforme a Derecho. Por lo tanto, dicho principio sería difícilmente aplicable, pues no se detecta negligencia ni dolo por parte de las autoridades judiciales mexicanas.

---

101 DONDÉ, J. Consideraciones en torno a la implementación de los crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México DF, 7, 2007. p. 119.

102 PÉREZ Caballero, J. 2013. *Loc. cit.*

103 El Protocolo de Estambul es una guía internacional para la evaluación de personas que han sido torturadas, para investigar casos de posible tortura y para reportar los hallazgos a la justicia o a las agencias investigadoras. Se aplica solo en circunstancias excepcionales, en que hay en marcha una investigación completa; en la mayoría de los casos la persona es sometida a un reconocimiento médico limitado a su llegada al lugar de detención o prisión por el personal médico del centro. Estos exámenes pueden realizarse con suma contención y en presencia de miembros de la policía o las fuerzas armadas responsables de la detención. No obstante, los tribunales pueden aceptar tales informes médicos como prueba de que el acusado no ha sufrido tortura ni malos tratos. Ver: INTERNACIONAL, A. Culpables conocidos, víctimas ignoradas Tortura y maltrato en México, Amnistía Internacional Secretariado Internacional, Madrid, 2012. p. 45.

Finalmente, aunque la citada organización humanitaria insta al tribunal con sede en La Haya para que indague los presuntos crímenes contra la humanidad cometidos por las fuerzas de seguridad del Estado mexicano durante un periodo específico (2006-2012), cabe recordar que a este órgano solo le compete juzgar a individuos, mas no establecer responsabilidades a nivel estatal pues esa tarea le corresponde a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## Conclusiones

En primer lugar, una vez culminado el análisis lógico de encasillamiento de *La Guerra contra el narcotráfico* en México, se puede concluir que este se inscribe dentro de los llamados *conflictos asimétricos*, en el sentido de que aquel conflicto es protagonizado por cárteles que utilizan la violencia como una opción entre muchas otras. De igual modo, la complejidad de este nuevo fenómeno no encaja en las estructuras y mecanismos actuales del Derecho Internacional que rige el uso de la fuerza y el DIH. En muchas ocasiones las leyes y costumbres de la guerra resultan inaplicables a este tipo de fenómenos pues no constituyen una categoría jurídica *per se*.

En segundo lugar, cabe señalar que, pese a que se observa una tendencia a interpretar laxamente la situación mexicana, lo cierto es que la violencia asociada a *La Guerra contra el narcotráfico* no cubre los parámetros establecidos para la existencia de un conflicto armado no internacional conforme al DIH. En definitiva, la confrontación desarrollada en territorio mexicano califica más bien como un disturbio interno, escenario que no se encuentra contemplado en la jurisdicción internacional. Esto último limita de manera significativa una eventual intervención por parte de la CPI, tanto desde el punto de vista legal como judicial.

La coordinación entre los cárteles para oponerse a los militares es inexistente. Cada uno actúa por cuenta propia, es decir, no han conformado una contraparte bélica, de manera tal que el enemigo del Estado no puede ser definido como un actor unificado, sino como una serie de agrupaciones muchas veces enfrentadas entre sí en un contexto anárquico, dentro del cual interactúan solo algunas semiorganizadas y con líderes bien reconocidos, con otras efímeras, desorganizadas y escasamente cohesionadas. Tampoco están configurados como fuerzas armadas porque no poseen organigramas establecidos, ni grados o cargos oficiales y el reparto de funciones surge de relaciones espontáneas entre los integrantes de la organización criminal. En consecuencia, no existen ni dos ejércitos, ni un ejército contrainsurgente, sino un Estado combatiendo grupos armados que carecen de control territorial estable como para lanzar ataques sostenidos y que, a su vez, luchan entre sí.

Los crímenes contra la humanidad no requieren un conflicto armado interno para promoverlos, pero sí un ataque generalizado o sistemático contra la

población civil. Si bien es cierto que se han documentado casos de abusos a los derechos humanos cometidos por SEDENA y SEMAR, el nivel y la escala de los mismos, así como el grado de implicación que tienen las fuerzas de seguridad en ellos, se desconocen por completo. Por otra parte, los actos de *narcoterrorismo* llevados a cabo principalmente por Los Zetas son improvisados e inconexos. Por ende, tampoco puede afirmarse que las acciones realizadas por fuerzas de seguridad y grupos criminales durante el periodo examinado obedezcan a una política que unifique los hechos ocurridos en San Fernando, por nombrar un caso. Asimismo, el objetivo principal de las actividades de los cárteles suele ser la obtención de beneficios económicos y las fuerzas gubernamentales tienen como finalidad proveer seguridad pública, mas no atacar a la población civil en su conjunto. En consecuencia, no es posible sostener que se esté en presencia de crímenes contra la humanidad.

Solo se podría hablar de crímenes contra la humanidad si una de las organizaciones criminales consiguiera un nivel de control territorial que hiciera mutar su naturaleza (no la instauración de una *pax mafiosa* para obtener impunidad). Por otra parte, la comisión de un crimen contra la humanidad se podría evidenciar si se comprobara que desde las altas esferas del Estado se tolera o promueve un ataque generalizado o sistemático contra la población civil (siendo insuficiente el involucramiento de unos cuantos policías municipales en un caso como San Fernando 2); o, en su defecto, si se detectara un derrumbe sustancial o total del Estado. En este sentido, si el Estado no siguiera siendo la máxima autoridad territorial podría ser una señal de que se está efectivamente ante ese tipo penal. Pero ese escenario, hasta el momento, no se observa en México.

Al no encontrarse tipificados los crímenes contra la humanidad en México, conviene examinar una hipotética actuación de la CPI ante un escenario que se ajustara a ese tipo penal, considerando que se trata de un país signatario del ER, cumpliría los siguientes requisitos jurisdiccionales: temporal (hechos cometidos con posterioridad a su entrada en vigencia, es decir, luego del 1 de enero de 2006), espacial (acontecidos en suelo mexicano) y personal (protagonizados por nacionales). No obstante, el principal inconveniente sería si, exceptuando el componente material, algo con lo que no se está de acuerdo como se indicó a lo largo del trabajo, se planteara eventualmente el criterio de complementariedad para que intervenga la CPI. O sea, el Tribunal con sede en La Haya solo podría intervenir en México ante alguno de estos tres escenarios: a) iniciara una indagación dolosa sobre los acontecimientos, b) decidiera no llevarla a cabo (artículo 17.1 y 2 del ER); o c) por incompetencia (artículo 17.3 del ER). En este sentido, pese a sus deficiencias, las instituciones mexicanas son relativamente sólidas y cuentan con una clara estrategia para combatir a las organizaciones criminales, que incluye el juzgamiento de los delitos cometidos por sus miembros. Además, pese a que los casos de abusos a derechos humanos (si es que estos reunieran

las condiciones necesarias para ser considerados crímenes contra la humanidad), en que hay implicados militares en servicio activo han sido tratados dentro del sistema de justicia militar y a que la aplicación del Protocolo de Estambul es incipiente, cuando se acredita su comisión, los responsables son juzgados conforme a Derecho. Por lo tanto, dicho principio sería difícilmente aplicable pues no se detecta negligencia ni dolo por parte de las autoridades judiciales mexicanas.

Por último, en opinión del autor, si bien la citada organización humanitaria insta al tribunal con sede en La Haya para que indague los presuntos crímenes contra la humanidad cometidos por las fuerzas de seguridad del Estado mexicano durante un periodo específico (2006-2012), es probable que la CPI utilice su poder cautelosamente, teniendo plena conciencia de sus límites, sobre todo aquellos que la normatividad penal internacional y el DIH establece. Vale decir, es posible que examine el tema conforme a derecho, pero no por ello emitirá aquel tribunal una sentencia favorable en cuanto a interpretar jurídicamente los hechos a partir de la categoría “crímenes contra la humanidad”. En este sentido, cabe recordar que a este órgano solo le compete juzgar a individuos, mas no establecer responsabilidades a nivel estatal, pues esa tarea le corresponde a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De igual modo, debe considerarse que se trata de una autoridad técnica en el campo de la justicia penal internacional, cuya labor está destinada a comprender que la mayoría de los Estados considera la justicia como una prioridad más en un largo listado a la hora de examinar los hechos sometidos a su jurisdicción.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBUJA, Sebastián y RUBIO Díaz-Leal, Laura. Los olvidados de la guerra contra el narcotráfico en México. *Foreign Affairs Latinoamérica*, México DF 11(4): 23-31, 2011.
- AMBOS, Kai. Crimes against Humanity and the International Criminal Court. En: SADAT, Leila. *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*. New York, Cambridge University Press, 2011. pp. 279-304.
- BANTEKAS, Ilias y NASH, Susan. *International criminal law*. 3ª ed. London, Routledge-Cavendish, 2007. 594 pp.
- BOLAÑOS Vázquez, Carlos. Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Quito (15): 27-40 2014.
- BROOKS, David. Crece en México insurgencia de cárteles: Clinton, La Jornada - Política [en línea]. 9 de septiembre 2010 [Fecha de consulta: 27 de mayo 2015]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>>.
- BUNKER, Robert y SULLIVAN, John. Cartel evolution revisited: Third phase cartel potentials and alternative futures in Mexico. *Small Wars & Insurgencies*, New York 21(1): 30-42, 2010.
- BURTON, Fred y STEWART, Scott. Mexico: The Third War. *Stratfor Global Intelligence* [en línea]. 18 de febrero 2009. [Fecha de consulta: 16 junio 2015]. Disponible en:<[http://www.stratfor.com/weekly/20090218\\_mexico\\_third\\_war](http://www.stratfor.com/weekly/20090218_mexico_third_war)>.
- BUSCAGLIA, Edgardo. La paradoja mexicana de la delincuencia organizada: Policías, violencia y corrupción. *Revista Policía y Seguridad Pública*, San Salvador 1(2): 271-282, 2012.
- CARREÓN, Héctor y TÉLLEZ, Edgar. ¿Existe un conflicto armado interno en México? Análisis a la luz del Derecho Penal Internacional, *Lex*, México DF, 2(10): 15-42, 2012.
- CAWLEY, Marguerite. ONGs piden a CPI investigar atrocidades cometidas por el ejército de México, *InSight Crime - Crimen Organizado en las Américas* [en línea]. 15 de septiembre 2014 [Fecha de consulta: 30 de mayo 2015]. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/ongs-piden-cpi-investigar-atrocidades-ejercito-mexico>>.
- CAWLEY, Marguerite. Urabeños, potencial actor en el conflicto armado de Colombia: CPI, *InSight Crime - Crimen Organizado en las Américas*. [en

línea] 23 de enero 2014 [Fecha de consulta: 30 de junio 2015]. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/urabenos-actor-potencial-en-el-conflicto-armado-en-colombia-cpi>>.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Informes de Actividades [múltiples volúmenes]. México DF, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013. 1972 pp.

CUENCA Curbelo, Salvador. Narcotráfico: ¿Un crimen de lesa humanidad en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional? Anuario Ibero-Americano de Derecho Internacional Penal, Bogotá 1: 105-134, 2013.

DONDÉ, Javier. Consideraciones en torno a la implementación de los crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México DF, 7: 115-152, 2007.

GAGNE, David. La difícil medición de la paz en Latinoamérica, Insight Crime Crimen Organizado en las Américas [en línea]. 19 de junio 2015 [Fecha de consulta: 1 de julio 2015]. Disponible:<<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/dificultades-de-medir-la-paz-en-latinoamerica>>

GARZÓN Vergara, Juan Carlos. La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican. Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars Latin American Program, 2012. 14 pp.

GONZÁLEZ, Gustavo. La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en México. En: Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, 2014. pp. 87-126.

GUERRERO-GUTIÉRREZ, Eduardo. Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey. Washington DC, Lantia Consultores, 2011. 140 pp.

HAUPT, David. Narco-Terrorism: An Increasing Threat to U.S. National Security. Norfolk VA, Joint Forces Staff College, 2009. 73 pp.

Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK). Conflict Barometer 2014, Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK), Heidelberg, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de junio 2015] Disponible en: <[http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2014.pdf](http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf)>

HOFFMAN, Frank. Future Hybrid Threats: An Update. Washington DC, Center for Strategic Research, Institute for National Strategic Studies, 2012. 156 pp.

INTERNACIONAL, Amnistía. Culpables conocidos, víctimas ignoradas Tortura y maltrato en México, Amnistía Internacional Secretariado Internacional, Madrid, 2012. 47 pp.

- LESSING, Benjamin. When Business Gets Bloody: State Policy and Drug Violence. En: Small Arms Survey 2012: Moving Targets. Ginebra, Graduate Institute of International and Development Studies, 2012. pp. 40-77.
- LOHMULLER, Michael. Solo Siria e Irak tienen más muertes por conflicto armado que México: Informe, Insight Crime Crimen Organizado en las Américas, [en línea]. 26 de mayo 2015 [Fecha de consulta: 1 junio 2015]. Disponible en:<<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/siria-irak-tienen-muertes-conflicto-armado-mexico-informe>>
- LÓPEZ-JACOISTE Díaz, Eugenia. Las guerras híbridas y a la luz del derecho internacional. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2015. 26 pp.
- MARTÍNEZ, Ahrens, Hubo abusos en la guerra contra el narco; pero fue la excepción, no la regla, El País Internacional. [en línea]. 15 de septiembre 2014 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en:<[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/15/actualidad/1410809658\\_810149.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/15/actualidad/1410809658_810149.html)>
- MARTÍNEZ, Ahrens. La guerra contra el narcotráfico de México va rumbo a La Haya, El País Internacional. [en línea]. 18 de septiembre 2014 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en:<[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1410998376\\_790704.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1410998376_790704.html)>
- MARTÍNEZ, Paris. En un sexenio, el Ejército mató a 45 civiles inocentes, Animal Político [en línea] 28 de enero 2013. [Fecha de consulta: 5 de mayo 2015] Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/01/en-un-sexenio-el-ejercito-mato-a-45-civiles-inocentes/>>
- MAZZITELLI, Antonio. Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica. En: Aguayo-Quezada, Sergio y BENITEZ-MANAUT, Raúl, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012. México DF, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), 2012. pp. 15-24.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas, Viena: UNODC, 2012. 81 pp.
- ORTEGA Quijano, Adrian. La guerra de cuarta generación en México: Estado y Ejército contra el crimen organizado. En: MACÍAS FERNÁNDEZ, Daniel y PUELL DE LA VILLA, Fernando. David contra Goliat: guerra y asimetría en la Edad Contemporánea. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2014. pp. 373-391.
- PÉREZ Caballero, Jesús. *Militarización de la seguridad pública en México*. [En persona]. 2014. Santiago de Chile.

PÉREZ Caballero, Jesús. ¿La Corte Penal Internacional investigará la ‘guerra al narcotráfico’ en México?, InSight Crime Crimen Organizado en las Américas [en línea]. 5 de noviembre 2014 [Fecha de consulta: 30 de junio 2015]. Disponible en: <<http://es.insightcrime.org/analisis/corte-penal-internacional-investigara-guerra-narcotrafico-mexico>>

PÉREZ Caballero, Jesús. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Persecución de los cárteles mexicanos Con el tipo penal de los crímenes contra La humanidad: ¿dos alternativas a la “guerra al narcotráfico” en México? En: REQUENA, Miguel. La seguridad un concepto amplio y dinámico V Jornadas de Estudios de Seguridad. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013. pp. 891-924.

POLÍTICO, Animal. 160 mil desplazados internos por conflictos y violencia en México: informe. Animal Político [en línea]. 29 de abril 2013 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/04/desplazados/>>.

POLÍTICO, Animal. La política de seguridad en México no es un crimen internacional: Segob, Animal Político [en línea]. 25 de noviembre 2011 [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2011/11/la-politica-de-seguridad-en-mexico-no-es-un-crimen-internacional-segob/>>.

POLÍTICO, Animal. Liberan a detenidos por atentado en Morelia en 2008; les fabricaron pruebas, Animal Político, [en línea]. 27 de mayo 2015 [Fecha de consulta: 5 de junio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2015/05/liberan-a-detenidos-por-atentado-en-morelia-en-2008-por-fabricacion-de-pruebas/>>

POLÍTICO, Animal. Narco mexicano, en el top 10 de fuerzas armadas del mundo: EU, Animal Político [en línea]. 30 de marzo 2011, [Fecha de consulta: 1 de julio 2015]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2011/03/narco-mexicano-en-el-top-10-de-fuerzas-armadas-del-mundo-eu/>>

RESA, Carlos. Nuevo Laredo: crimen desorganizado, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2004. 8 pp.

SALAZAR, Juan Carlos. ¿Qué pasó con Los Zetas, el cártel más temido de México?, BBC Mundo [en línea]. 19 de mayo 2014. [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140518\\_mexico\\_cartel\\_zetas\\_que\\_paso\\_jcps](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140518_mexico_cartel_zetas_que_paso_jcps)>.

SCHABAS, William. The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute. Oxford, Oxford University Press, 2010. 1330 pp.

- Secretaría de Defensa Nacional, Memoria Documental SDN-MD-11. Operaciones contra el Narcotráfico. México DF, 2012. 153 pp.
- SULLIVAN, John y ELKUS, Adams. State of Siege: Mexico's Criminal Insurgency, Small Wars Journal, New York 21(1):3-15, 2008.
- United Nations Office for Drugs and Crime, The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment, United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC), Vienna, 2010. 303 pp.
- Uppsala Conflict Data Program Conflict Encyclopedia, Mexico, Uppsala Universitet. [en línea]. 2012 [Fecha de consulta: 17 de junio 2015]. Disponible en: <[http://www.ucdp.uu.se/gpdata/gpcountry.php?id=107&regionSelect=4-Central\\_Americas](http://www.ucdp.uu.se/gpdata/gpcountry.php?id=107&regionSelect=4-Central_Americas)>
- VALDÉS Castellanos, Guillermo. Historia del narcotráfico en México. México DF, Aguilar, 2013. 483 pp.
- ZEPEDA, Jorge. El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos: Felipe Calderón. El Universal [en línea]. 26 de febrero 2009. [Fecha de consulta: 22 de Junio 2015]. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html>>.





# RECENSIONES



---

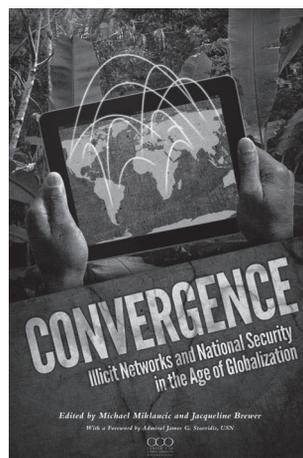
## CONVERGENCIA. REDES ILÍCITAS Y SEGURIDAD NACIONAL EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN\*<sup>∞</sup>

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ\*\*

No es ninguna novedad sostener que la agenda de la Seguridad Internacional constituye en la actualidad un campo heterogéneo y dinámico, sujeto a permanentes novedades y actualizaciones. Lejos de las rigideces del enfoque westfaliano, que monopolizó la cuestión hasta bien entrada la década del setenta, hoy las cuestiones más acuciantes de la seguridad suelen contar entre sus protagonistas a actores no estatales, que despliegan sus actividades de acuerdo a lógicas alternas a la que propone la cartografía política de la modernidad.

Frente a este dinámico escenario, en los últimos tiempos se han editado numerosas obras que reflejan los intentos de académicos civiles y militares, procedentes tanto del ámbito estatal como de la esfera privada, por comprender las características que adquieren las amenazas transnacionales a la seguridad de los Estados y sus ciudadanos. *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, volumen que reúne los esfuerzos de casi una quincena de especialistas, se inscribe en ese esfuerzo, concentrando su atención en un flagelo en especial: la criminalidad organizada.

El foco de este libro está puesto en el peligro que constituyen las densas redes de tráfico ilícitos que hoy cubren todo el globo, describiendo y explicando cómo operan y cuál es el rol que desempeñan dentro de la actividad criminal. En este sentido, un hilo conductor recorre a todos los trabajos: la proliferación y diversificación de estas redes, así como la convergencia de intereses de diferentes actores ilegales en su funcionamiento, configuran un enorme desafío al Estado, cuya soberanía vulneran y erosionan, demandando respuestas novedosas para contrarrestar esta amenaza.



---

\* *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization*, compilado por Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer y Gary Barnabo (National Defense University Press, Washington DC., 2013, 275 pp.

\*\* Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad del Salvador (USAL), la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Escuela Superior de Guerra (ESG). Su último libro es *Seguridad y Defensa en tiempos del Bicentenario* (Buenos Aires y Washington, 2010). marianobartolome@yahoo.com.ar

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 010915  
Fecha de aceptación: 151015

Tres compiladores fueron los encargados de ordenar y compatibilizar los aportes de los diferentes especialistas que participaron de la obra, que exhibe ante el lector una clara solidez desde el punto de vista conceptual. Ellos son Michael Miklaucic, Jacqueline Brewer y Gary Barnabo. El primero de ellos es el director de investigaciones, información y publicaciones del Centro de Operaciones Complejas (COC) de la Universidad Nacional de la Defensa estadounidense. Brewer es analista del COC y previamente se dedicó a las áreas de Cercano Oriente e Irak, tanto en la esfera privada como en relación con el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional. Quien completa el trío, Barnabo, se dedica a la consultoría en la firma *Booz Allen Hamilton*, al tiempo que asesora al Departamento de Defensa en materia de crimen transnacional organizado.

A la hora de hacer explícitos sus puntos de vista, los compiladores sostienen que en EE.UU. en particular prevalece una errada visión según la cual la criminalidad organizada actual ha crecido y se ha expandido, pero cualitativamente no representa nada nuevo en relación a épocas pasadas, razón por la cual no existe motivo para revisar las estrategias y tácticas empleadas para combatirla, entendiendo que son las adecuadas. Ellos consideran que esta perspectiva yerra en subestimar el fenómeno de convergencia que se registra, sea por conveniencia o por ambición, entre redes criminales y terroristas. Y agregan que no se vislumbran planes para contrarrestar de manera eficaz esa convergencia, que constituye una peligrosa amenaza al sistema internacional.

En la visión de Miklaucic, Brewer y Barnabo los recientes desarrollos del sistema internacional (incluyendo el crecimiento del comercio, el desarrollo del ciberespacio y el aumento poblacional, entre otros) facilitaron el crecimiento y fortalecimiento de actores no estatales que se dedican a actividades criminales, incluyen en sus metodologías el uso de la violencia y se insertan en cadenas de suministros transcontinentales, que conectan mercados ilícitos de los más variados bienes y servicios. Estos actores exhiben una notable habilidad para eludir las medidas de seguridad y protección del Estado, cuyas debilidades y oportunidades explotan en su favor. Frente a este peligro, concluyen, urge que las naciones desarrollen estrategias y políticas multidimensionales y comprehensivas para neutralizarlo.

*Convergence* se estructura en cuatro partes, que operan a modo de ejes temáticos en torno a los cuales se organizan los diferentes capítulos. La primera apunta a describir el peligro “claro y presente” de las redes ilícitas; una segunda parte estudia las operaciones ilícitas que se realizan a nivel global, remarcando su complejidad; la tercera atiende la profunda vulneración a la soberanía estatal que toda esta situación conlleva; la cuarta, finalmente, identifica las líneas que debe seguir el Estado moderno para revertir esta crítica situación. Estas cuatro partes se encuentran precedidas por un trabajo introductorio a la cuestión cuya autoría corresponde al almirante James Stavridis, quien se desempeñó como jefe

del Comando Sur y luego del Comando Europeo de su país, y también Comandante Supremo de la OTAN.

Con acierto, Stavridis recuerda que las redes ilícitas cubren la totalidad del globo, capitalizando en su favor los avances en materia de transporte y comunicaciones; afectan de una u otra manera a todos sus habitantes; y pueden estructurarse en torno a una heterogénea variedad de productos: desde drogas y armas a recursos naturales y mercadería falsificada, llegando incluso a la comercialización de personas. Estas redes suelen tener un carácter híbrido, desde el momento que incluyen tanto a organizaciones criminales como a grupos terroristas (incluidos grupos extremistas islámicos) que se vinculan entre sí para alcanzar acuerdos que los beneficien<sup>1</sup>. La alta capacidad de adaptación y diversificación horizontal de los actores que se integran en las mencionadas redes, genera un doble efecto: por un lado, les permite acceder a vastos recursos financieros; por otro, los coloca siempre un paso adelante de los esfuerzos gubernamentales por combatirlos.

En su descripción de estas redes ilícitas, el alto jefe naval recuerda que los enormes recursos financieros que tienen a su disposición las organizaciones criminales les proporcionan una gran capacidad para corromper funcionarios públicos, desconocer las leyes vigentes y operar a través de las fronteras nacionales como si estas no existieran. Y para preservar este estado de cosas, se arman y entrenan en un grado superior a las instituciones públicas que deben enfrentar<sup>2</sup>.

Específicamente en lo que hace a la corrupción, su expansión y generalización configuraría una suerte de derribo del “sistema inmunológico del cuerpo estatal”, facilitando que pueda ser afectado por cualquier desafío. El ejemplo que proporciona es por demás gráfico: donde la corrupción se vuelve endémica, el Estado pierde la capacidad para asegurar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos; cuando esto ocurre, las redes criminales ocupan ese vacío y proporcionan una gobernanza alternativa; y como la comunidad internacional no suele invertir ni colaborar con naciones que reflejan este estado de cosas, la población no tendrá acceso a los trabajos y las oportunidades educativas que le permitan dejar atrás esta situación.

Stavridis no proporciona soluciones concretas al término de su trabajo, aunque deja planteada una certeza. Para enfrentar el flagelo de las redes ilícitas el Estado debe propiciar estrategias que no solo involucren a todas las esferas del gobierno, sino que incluyan a instituciones de la sociedad civil y contemplen la cooperación con actores externos, tanto estatales como no estatales, en procura de una respuesta de la comunidad internacional en su conjunto.

---

1 Cabe destacar que en este punto el autor cita como caso testigo a la llamada Triple Frontera, donde coinciden los límites de Argentina, Brasil y Paraguay.

2 Para este autor, los casos de México y Afganistán serían paradigmáticos.

En lo que concierne a los trabajos que integran la obra, de su primera parte merecen citarse los aportes de Phil Williams por un lado, y Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Steven Weber por otro. Williams, un prolífico autor sobre criminalidad organizada, postula en su trabajo que la ausencia de legalidad en amplias zonas territoriales y el desorden configurarán una nota distintiva de este siglo en materia de seguridad, en un contexto de declinación del poder estatal frente a los embates cada vez más fuertes de violentos actores no estatales. Estos actores se combinan y potencian entre sí en una suerte de “sinergia negativa”, al tiempo que exhiben una alta capacidad de adaptación y transformación a las demandas del entorno, razón por la cual es dificultosa su derrota y desarticulación.

El eje del trabajo de este académico de la Universidad de Pittsburgh, sin embargo, pasa por otro lado. En concreto, por sostener que actualmente los más importantes desafíos a la seguridad de los Estados no surgen de los mencionados actores hostiles, sino de ciertos factores que no constituyen una amenaza en sí, pero promueven la violencia e inestabilidad. Esos factores, denominados “conductores de inseguridad e ilegalidad”, son la globalización; el crecimiento poblacional y los flujos migratorios que se producirán en consecuencia; la urbanización descontrolada y exenta de planificación; la escasez de recursos naturales, y el cambio climático; por último, la declinación de las capacidades estatales para imponer la ley y otras regulaciones a sus ciudadanos, y el crecimiento de formas alternativas de gobernanza. Cada uno de estos elementos es analizado en forma detallada en el capítulo, con abundancia de ejemplos e información cuantitativa.

Gilman, Goldhammer y Weber, por su parte, proponen el concepto de “globalización desviada” (*deviant globalization*) en referencia a las redes económicas transfronterizas que producen, trasladan y comercializan un amplio rango de bienes y servicios ilícitos, empleando la infraestructura de la globalización para explotar las diferencias y vacíos existentes en materia de legislación y regulación entre diferentes lugares. Sus protagonistas pueden ser entendidos no solo como criminales sino también como “entrepreneurs” dotados de audacia e innovación, proclives a adquirir riesgos y desafiar las normas establecidas. Con mayor especificidad, se indica que esta globalización desviada puede entenderse como la porción de la economía global donde confluyen la demanda de bienes y servicios considerados ilegales en un lugar, con su provisión desde lugares donde rigen criterios éticos y morales diferentes. Al mismo tiempo, confluyen las diferencias éticas con las ineficiencias en material regulatoria y de imposición de la ley.

Este planteo apunta a poner de relevancia que la criminalidad organizada transnacional no es un mero “lado oscuro” de la globalización<sup>3</sup>, sino que es un

---

3 Un ejemplo de esta perspectiva en el trabajo titulado precisamente “Crimen Organizado. El lado oscuro de la globalización”, disponible en <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/ideasToday/06/organisedCrime.pdf>

aspecto inherente a ese fenómeno dual, virtualmente imposible de disociar de sus aspectos lícitos: ambas caras del fenómeno se sustentan en una lógica de mercado así como en la integración de los mismos sistemas financieros, de transporte y comunicaciones. La globalización desviada es producto de los propios consumidores y su demanda que debe ser satisfecha.

La globalización desviada, en tanto una manifestación de la criminalidad organizada en clave de globalización, constituye una formidable amenaza para el Estado, debido a la capacidad corrosiva sobre sus instituciones y su legitimidad. Esa amenaza obedece específicamente a su enorme capacidad económica, con las posibilidades de corrupción que esto implica; a su capacidad de ejercer violencia; y a su capacidad de proveer a la ciudadanía bienes y servicios (incluyendo la seguridad), reemplazando al Estado en esta función.

Los capítulos de la segunda parte se enfocan en el funcionamiento de las redes ilícitas, sus características, desafíos logísticos y las respuestas de sus protagonistas. Varias cosas quedan en claro de estos trabajos: que los actores no estatales que operan estas redes exhiben un alto grado de creatividad, del cual se valen para generar ganancias y eludir a las agencias de gobierno; que estos protagonistas se encuentran en permanente movimiento de un lugar a otro, siempre intentando explotar en su beneficio las vulnerabilidades (geográficas, económicas, legales, etc.) de los Estados; que a escala global las redes ilícitas también disponen de “nodos” o “cabeceras de operaciones” (*hubs*) cuya ubicación geográfica suele coincidir con áreas de escaso control por parte del gobierno (aquí vuelve a ponerse la Triple Frontera como caso referencial), altos niveles de corrupción, economía informal, deficiente control fronterizo o una combinación entre estos elementos.

Un interesante aporte a la comprensión del funcionamiento de las redes ilícitas es el que efectúa Douglas Farah al identificar un nuevo tipo de actor no estatal, los “supercomponedores” (*super fixers*), extraño nombre que alude a un pequeño grupo de personas y organizaciones cuyo rol dentro de las redes es facilitar la conectividad global entre los usuarios, conectándolos. Estos componedores, dotados de gran influencia, no pertenecen a una única red ni observan lealtad a ninguna entidad en especial, sino que se mueven por múltiples redes que hasta pueden llegar a ser competitivas entre sí. No existen considerandos ideológicos en este punto, sino solo económicos.

La tercera parte del libro aborda las causas y condiciones que resultan de la pérdida del control por parte de los gobiernos legítimos a manos de organizaciones criminales. Como es de esperarse, las mayores alarmas se encienden en relación a Estados con débiles instituciones e importantes niveles de corrupción. En este contexto se destaca el capítulo de Moisés Naim, que identifica los diferentes grados de criminalización que puede exhibir el Estado. Según este académico, un hecho relativamente novedoso en el tablero internacional es la emer-

gencia de “Estados criminales” que constituyen el corolario de largos procesos de criminalización que reconocen diferentes estadios: penetración, infiltración, captura y, por último, “soberanía criminal”. En este caso nos hallamos frente a una gran empresa criminal con fachada de aparato estatal, orientada a las actividades ilícitas, fácticamente excluida del concierto de las naciones y que configura una seria amenaza a la paz y estabilidad globales.

Por último, de la cuarta parte del libro se destaca la Estrategia de Combate al Crimen Transnacional Organizado (SCTOC, por sus siglas en inglés ) implementada por la Casa Blanca en 2011, que constituye un interesante ejemplo de cómo concebir una respuesta gubernamental que articule esfuerzos públicos y privados de diferente tipo, en aras del logro de un objetivo común. La SCTOC reconoce cinco objetivos políticos, que son los siguientes: i) Proteger a los estadounidenses y sus aliados del maltrato, la violencia y la explotación a manos de las redes criminales transnacionales; ii) Colaborar con países aliados en el fortalecimiento de la gobernabilidad y la transparencia, para combatir la corrupción que ejercen las redes criminales transnacionales; iii) Poner fin al poder económico de esas redes y proteger los mercados estratégicos y el sistema financiero estadounidense de la infiltración y el abuso por parte de la criminalidad; iv) Derrotar a las redes criminales transnacionales que suponen el mayor reto a la seguridad nacional, atacando sus infraestructuras, privándolas de los medios que facilitan sus actividades, e impidiendo su financiación de actividades terroristas; y finalmente v) Generar consenso a nivel internacional, fomentar la cooperación multilateral y los acuerdos entre las esferas pública y privada para derrotar al crimen organizado transnacional.

Para alcanzar esas metas, la estrategia identifica una serie de acciones prioritarias, en cuyo logro queda comprometida una multiplicidad de organismos. Esas tareas incluyen, en un listado no exhaustivo, la admisión de una responsabilidad compartida respecto al problema del crimen organizado transnacional<sup>4</sup>; mejorar el intercambio de inteligencia e información; proteger el sistema financiero y los mercados estratégicos del crimen organizado transnacional; y fortalecer las actividades de interdicción, las investigaciones y los procesos judiciales.

A modo de cierre luego de esta descripción y comentario, el libro *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* constituye una herramienta de invaluable ayuda para incrementar y profundizar los conocimientos acerca de una de las mayores amenazas que se fraguan en el ámbito de la Seguridad Internacional contemporánea.

---

4 La cuestión de la responsabilidad compartida, o “corresponsabilidad”, apunta a superar el contrapunto vigente desde hace décadas entre proveedores y consumidores de determinados bienes y servicios ilícitos que proporciona la criminalidad. Mientras los países proveedores indican que existe un problema de demanda, del otro lado del mostrador los consumidores se justifican en una oferta que nace más allá de las fronteras nacionales.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

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

Libro Título	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.
Autor Páginas Año de Edición	Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.
Autor Páginas Año de Edición	Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica.
Autor Páginas Año de Edición	Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.
Autor Páginas Año de Edición	Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro Título	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.
Autora Páginas Año de Edición	Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores Páginas Año de Edición	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor Páginas Año de Edición	Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores Páginas Año de Edición	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
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 35 La Defensa en perspectiva académica: historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana 200 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 36 Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile Maricel Sauterel Gajardo 168 2015

Libro	N° 37
Título	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en la zonas extremas de Chile.
Autor	Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana
Páginas	328
Año de Edición	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)**

