

Cuerpo Académico

**DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA
EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO**



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

ANEPE

CUERPO ACADÉMICO

**DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD
Y DEFENSA
EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO**



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

Colección de Investigaciones N° 39

Copyright 2016 by: Cuerpo Académico ANEPE

Noviembre de 2016

Edita ANEPE

Editor responsable: Julio E. Soto Silva

Registro de Propiedad Intelectual N° A-273154

ISBN: 978-956-8478-38-4

(Volumen 39)

ISBN: 978-956-8478-00-1

(Obra completa Colección de Investigaciones ANEPE)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

(956-8478)

Diseño Portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Impreso en los talleres de Mundo Impresores S.A. que solo actúa como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

Los trabajos contenidos en este libro fueron recibidos y aprobados para su publicación durante el mes de noviembre del año 2015.

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de División Felipe Arancibia Clavel
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Director

Julio E. Soto Silva
Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC.
Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica,
Jefe de la Unidad de Publicaciones de la Academia Nacional de Estudios Políticos y
Estratégicos (ANEPE).

Vocales 2016-2018

Dr. Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto
Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Subsecretaría de Prevención del Delito.
Chile.

Dr. Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Academia de Historia Militar.
Chile.

Dr. Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile.

Dr. Jaime Baeza Freer

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

Dr. Ignacio Cienfuegos Spikin

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

Dr. Cristian Garay Vera

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

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

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

Dr. Jorge Pinto Rodríguez

Doctor en Historia, Universidad de Southampton, Reino Unido.

Dr. Walter Sánchez González

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

Dr. Walter Walker Janzen

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

Dr. Iván Witker Barra

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

**CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL
2016-2018**

Dra. Diana Arias Henao

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

Dr. Mariano C. Bartolomé

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

PhD Dr. Craig A. Deare

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

Dra. Marina Malamud

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

Dr. Luis V. Pérez Gil

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

Dra. Gema Sánchez Medero

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

PhD Dra. Cynthia A. Watson

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

**COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE EN MATERIAS POLÍTICAS,
ESTRATÉGICAS Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA
2016-2018**

Gustavo Basso Cancino

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

Roberto Durán Sepúlveda

DES en Ciencia Política/IUHEL, Universidad de Ginebra – Suiza. Profesor-investiga-
dor 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. Doctor
(c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Gerente General de Capredena.
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.

ÍNDICE GENERAL



INTRODUCCIÓN	9
PRÓLOGO	13
SECCIÓN I	
APORTES PARA LA TEORÍA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA	
Problemas actuales del uso de la fuerza al cumplir 70 años la Carta de Naciones Unidas: 1945 – 2015 Jeannette Irigoien Barrenne	17
Las directrices de Seguridad y Defensa en la OCDE Sebastián Briones Razeto	39
La gestión de las fronteras contra el narcotráfico y el terrorismo como exponente del desvanecimiento de la dicotomía entre seguridad interior y exterior Andrés De Castro García	65
El ciberespacio como bien público y la ciberseguridad como problema: algunos dilemas y desafíos en tiempos de globalización Carolina Sancho Hirane	83
SECCIÓN II	
LAS FUERZAS ARMADAS: SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL SIGLO XXI	
La Conducción Política de la Defensa: algunas consideraciones políticas y jurídicas Miguel Navarro Meza	117

Nuevas misiones y escenarios para las Fuerzas Armadas y sus implicaciones en las relaciones civiles militares
José Miguel Piuuzzi Cabrera 153

Nuevas funciones para las Fuerzas Armadas en Latinoamérica
Carlos Ojeda Bennett 181

SECCIÓN III PROBLEMAS Y RETOS PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Timeo et dona ferentes. Reflexiones sobre los megaproyectos chinos y la proyección de su poder duro en América Latina
Iván Witker Barra 213

El crimen organizado en Latinoamérica, una amenaza latente a la seguridad de los Estados, a sus democracias y a la región
Humberto Nilo Penroz 237

La política migratoria de Chile en tiempos de la globalización y “Nueva Migración”
Guillermo Bravo Acevedo 285

Fronteras y Estado: Hacia una construcción de agenda conjunta de seguridad en el marco de UNASUR
Loreto Correa Vera 307

INTRODUCCIÓN

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional chileno evoluciona con los tiempos, y a la vez, busca comprender los fenómenos que desde más allá de nuestras fronteras impactan nuestra realidad local. En este sentido, la presente obra marca un punto de inflexión en el proceso de investigación y búsqueda académica de los procesos políticos y culturales que influyen en nuestro sector de la Seguridad y Defensa. Si uno repasa los diferentes capítulos, se podrá apreciar que la globalización, la relevancia de factores internacionales y la interconexión física hace que ya no dependemos exclusivamente de nosotros mismos. Por el contrario, es la interacción con el resto del mundo en una globalización donde dejamos de ser espectadores para constituirnos en actores protagónicos, incluyendo las relaciones interestatales y vincular a otros actores que más allá del estado se relacionan con la aldea global.

Este volúmen, presentado por nuestros académicos, nos recuerda que el aislacionismo no es la receta del éxito, y que por el contrario, es contraproducente para nuestra propia Seguridad y Defensa. Estamos enmarcados en una realidad que exige comprender la existencia de fronteras virtuales y geometrías variables en nuestra política exterior y defensa. Lo anterior significa asumir que vivimos en los días del ciberespacio y la realidad virtual. Hoy por hoy, nuestro vecindario se encuentra donde Chile tenga sus intereses, y en donde sin duda, podamos proyectar nuestra visión de nación democrática, amante de la libertad, con respeto a los derechos humanos y el emprendimiento personal. Creemos en el estado de derecho y apoyamos a la comunidad internacional en su lucha por mantener vigente un ideal de paz y respeto irrestricto a toda persona y su entorno medioambiental.

En el contexto de lo antes mencionado, el texto que

presentamos alude a varios de los problemas centrales que afectan la variable dependiente Seguridad y Defensa, cuestión que cruza de manera transversal el contenido del todo el libro. En este sentido, este volumen debe entenderse como que cada capítulo es una variable independiente que explica parte del modelo central, es decir los condicionantes a que podamos percibir que nos desarrollamos como un país seguro, y a la vez, que tenemos la herramientas para proveernos nuestra Defensa de manera permanente.

Al leer los capítulos podemos apreciar cómo junto con las amenazas propias de nuestra época, también se analizan nuevos actores estratégicos que impactan la región y a Chile. Es por eso que China debe estar en nuestro análisis, confirmando que en nuestro nuevo vecindario virtual dicha nación está al centro del interés. Lo mismo ocurre con las migraciones a nuestro país. Es decir, todo lo que ocurre en los países de origen nos afecta a nosotros, en un comunidad nacional que debe aprender a ser diversa e inclusiva. Además, las amenazas que se han ido consolidando en el último tiempo nos obligan a niveles sin precedentes de cooperación internacional con países vecinos, pero también aquellos más lejanos en la geografía, pero con quienes la seguridad frente al crimen organizado, la infraestructura aeroportuaria y las entradas a sus países son relevantes para que todos sigan cumpliendo su función de manera segura.

A su vez, para los desafíos del presente se requiere entender como las relaciones cívico militares deben entrar en nueva fase donde se requiera más especialización, profundizar en la eficacia y eficiencia de las misiones, y por cierto, seguir ampliando los lazos con la autoridad política que toma las decisiones finales. Lo anterior, y tal como lo señala este libro, significa que desde el mundo civil se debe seguir trabajando el concepto de asumir la función defensa como propia y como un asunto que esencialmente de bien común.

Finalmente, este volumen también nos obliga a reflexionar sobre nuestro entorno estratégico inmediato, particularmente en el concierto de Sudamérica y la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Es así que junto con evaluar los avances y déficit encontrados en la región, se propone medidas de confianza mutua y puntos de encuentro interestatales, en orden de avanzar en una

agenda que inevitablemente confluye hacia un mismo horizonte.

Es decir, la ANEPE con este esfuerzo intelectual y académico busca contribuir a la discusión central de nuestros días: Cooperación interestatal, nuevos actores internacionales y el desafío de actuar de manera coordinada frente a las amenazas de nuestro tiempo, los que incluyen el crimen transnacional y la trata de personas. Actores y Estados preparados para el hoy requieren de la reflexión académica madura, y es por eso que esta comunidad académica pone a disposición del país los frutos de su trabajo, el que ciertamente se ve reflejado en esta publicación.

Dr. Jaime Baeza Freer

PRÓLOGO



Como parte de sus labores y cometidos académicos, los profesores de este instituto de educación superior se dieron a la tarea de investigar sobre los nuevos desafíos que hoy se plantean como consecuencia de la globalización y de los cambios que se producen en muchos de los temas y problemas que enfrentan la Seguridad y la Defensa. De esta manera se busca contribuir con variadas visiones sobre esta realidad y de paso entregar nuevos conocimientos para enriquecer el bagaje cultural de nuestros alumnos y del mundo académico en general.

En el mundo contemporáneo la globalización en la sociedad internacional que hoy conocemos, y la que podemos percibir hacia el futuro, es muy diferente de aquella que caracterizó a la que condujo a las transformaciones que tuvieron lugar en las postrimerías del siglo veinte. Estamos a no dudarlo ante una sociedad global. La pregunta que permanece, sin embargo, es si acaso la naturaleza del orden internacional que rige esa sociedad ha cambiado de manera fundamental, o bien estamos frente a un proceso de transformación gradual dentro de ciertos principios que en lo sustancial permanecen inalterados. Es el tema de los límites y oportunidades que el desarrollo de las políticas y otras materias de Seguridad y Defensa encuentran en la sociedad global.

Siguiendo esa idea, esta obra se presenta en tres grandes partes que agrupan una serie de escritos de acuerdo a su temática y relación con los amplios ámbitos de la Seguridad y la Defensa.

Así, en lo correspondiente a los “Aportes para la teoría de la Seguridad y Defensa” se presentan diferentes temas, como por ejemplo los problemas de hoy relacionados con el uso de la fuerza 70 años después de la firma de la Carta de las Naciones Unidas, cómo se presentan las directrices de Seguridad y Defensa en los

la OCDE, otros que afectan a las dimensiones de la seguridad producto de las amenazas emergentes o no convencionales, tales como la gestión de las fronteras contra el narcotráfico y el terrorismo como exponente del desvanecimiento de la dicotomía entre seguridad interior y exterior, así como los efectos de la ciberseguridad como problema y desafío en la era de la globalización.

El segundo apartado se refiere a “Las Fuerzas Armadas: Seguridad y Defensa en el siglo XXI”, analizándose varios aspectos relacionados con ellas en estos tiempos, tales como las incidencias en la conducción política de la Defensa desde puntos de vistas políticos y jurídicos, el efecto de los nuevos escenarios de seguridad y defensa, y sus implicaciones en las relaciones civiles militares, como asimismo las nuevas funciones para las Fuerzas Armadas en el ámbito latinoamericano.

Finalmente, se presentan una serie de análisis enmarcados en el tema “Problemas y retos para la Seguridad y la Defensa”, partiendo con una reflexión “Timeo et dona ferentes” sobre los megaproyectos chinos y la proyección de su poder duro en América Latina; se describe, además, el crimen organizado en Sudamérica y su eventual impacto en las funciones tradicionales de la Defensa; se muestra una perspectiva sobre la Política migratoria de Chile en tiempos de la globalización y “Nueva Migración”, finalizando con un trabajo sobre fronteras y Estado con miras a una construcción de agenda conjunta de Seguridad en el marco de UNASUR.

Los aportes de cada uno de los autores permiten concentrar en un documento una serie de visiones, desde diferentes temáticas, que inciden en las materias propias de la Seguridad y la Defensa transcurridos quince años desde el inicio del siglo XXI, y más allá de solo enunciarlos se estimula a los lectores mediante la entrega de algunas soluciones inmediatas o de futuro.

Solo queda agradecer en forma especial a cada uno de los autores por su espíritu de colaboración, dedicación y esfuerzo académico para lograr presentar en conjunto esta publicación.

SECCIÓN I

**APORTES PARA LA TEORÍA
DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA**



PROBLEMAS ACTUALES DEL USO DE LA FUERZA AL CUMPLIR 70 AÑOS LA CARTA DE NACIONES UNIDAS: 1945–2015

— — — — —
Jeannette Irigoin Barrenne*

Introducción

El propósito principal de Naciones Unidas es la mantención de la Paz, y con ese objetivo tomar medidas colectivas para prevenir y rechazar las amenazas a la Paz y Seguridad. Todos los Estados miembros deben evitar en sus relaciones internacionales la amenaza del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o de otra manera que sea inconsistente con los propósitos de Naciones Unidas.

Es esencial el respeto al principio de No Intervención que no impide las medidas de uso de la fuerza del Capítulo VII y cuando esto no es posible, se debe actuar sobre la base del Artículo 51 de la Carta ONU¹.

Ha sido motivo de análisis y discusión durante los 70 años de vigencia de la Carta de Naciones Unidas y muchos especialistas en derecho Internacional han procurado advertir la gran responsabilidad que tiene el Consejo de Seguridad (CS) de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y tratan de definir la obligación jurídica que crean las Decisiones del CS y su relación con el derecho internacional, estudiando las medidas que se han tomado para enfrentar las amenazas en situaciones particulares².

El asunto que se estudia recae sobre la posible ilegalidad de la Intervención Humanitaria que se realiza sin la autorización del CS.

* Abogada y Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Profesora Titular Derecho Internacional Universidad de Chile y Heidelberg Center para América Latina. Cátedra Derecho Internacional ANEPE, Ministerio de Defensa. Vicepresidenta Comisión de Derecho Internacional Humanitario, Ginebra. Miembro del Institut de Droit International.

1 Art 51 Carta ONU Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

2 Boyle, A. 2012 "International Lawmaking: Towards a New Role for the Security Council", Cassesse, A. (ed.) Realizing Utopia. The future of International Law, Oxford: University Press, 172-184.

La práctica reciente tiene consecuencias normativas que encontramos en los Estados respecto a la acción militar unilateral en Liberia, Irak, y Kosovo que fueron indistintas y consideramos prematuro, inferir de esos actos, el comienzo de la emergencia de un Derecho internacional consuetudinario que estableciera un régimen que permita la Intervención Humanitaria unilateral en ciertas circunstancias.

Ante el rechazo generalizado de la nominación “intervención humanitaria”, se ha preferido llamarla “asistencia militar solicitada”, que se entiende como la asistencia militar directa aportada por un Estado a través del envío de fuerzas armadas, a solicitud de otro Estado. El objetivo de la asistencia militar es asistir al Estado requirente en sus esfuerzos en contra de actores no estatales o personas individuales dentro de su territorio, con pleno respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Se prohíbe la asistencia militar cuando esta se ejerce en violación de la Carta de Naciones Unidas, o de los principios de No intervención, o de la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a disponer de ellos mismo, así como de normas reconocidas en materia de derechos humanos, y, en particular cuando tiene por objeto apoyar un gobierno establecido en contra de su propia población.

La asistencia militar no puede acordarse cuando es contraria a toda Resolución del Consejo de Seguridad adoptada bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas relativas a una situación específica³.

El objetivo de la asistencia militar no es aceptable cuando ésta se ejerce en violación a la Carta de Naciones Unidas, o de los principios de No Intervención, o de la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a disponer de ellos mismos, así como las normas reconocidas en materia de derechos humanos y en particular, cuando tiene por objeto apoyar a un gobierno establecido contra su propia población.

Es interesante analizar si la práctica de los Estados, en los últimos años, y a la luz de la “Responsabilidad de proteger”⁴ configuran un nuevo escenario internacional. Es por eso que consideraremos algunos incidentes de Uso de la Fuerza que han sucedido en los últimos 10 años y que demuestran nuestro planteamiento inicial y que pasamos a revisar a continuación.

SOMALIA (2005 – 2007)

Después del colapso del régimen de Siad Barre en 1991 en Somalia, la

³ Véase, Institut de Droit International, X Comisión. G. Haffner, Rapporteur, Rhodes, Sept. 2011

⁴ Véase, José Héctor Marinello Federici, “Responsabilidad de Proteger: Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la Soberanía” Tesis de Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, diciembre 2013.

situación fue descrita como “la peor crisis humanitaria del mundo⁵. En 2004, la comunidad internacional observó al Gobierno Federal Transicional (TFG) que debía restaurar la paz y estabilidad en el país, cuya capital todavía estaba controlada por la Unión de Cortes Islámicas (UIC). Entre los años 2005 a 2007, la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD), la Unión Africana (AU) y Etiopía trataron de intervenir en Somalia en apoyo del Gobierno Federal Transicional de ese país.

En enero de 2005, la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo solicitó un mandato a la Unión Africana para desplegar un IGAD, Misión de Apoyo de Paz en Somalia (IGASOM)⁶ Una semana después el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (PSC) cursó la autorización⁷. Sin embargo, ni la Autoridad Intergubernamental del Desarrollo ni la Unión Africana nunca pensaron en una autorización formal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para intervenir⁸.

El Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas formuló una Declaración “elogiando” a IGAD y AU por su apoyo al Gobierno Federal Transicional de ese país⁹. De todas maneras, nunca estuvo claro si IGASOM habría estado internacionalmente fuera de la ley, si se hubiera tomado la acción sin la autorización del Consejo de Seguridad, puesto que una multiplicidad de obstáculos impedían que IGASOM pudiera accionar¹⁰. El problema llegó a ser crucial cuando el Consejo de Seguridad autorizó el desplazamiento de IGASOM en diciembre 2006¹¹.

Después del fracaso de la iniciativa de IGASOM, Etiopía tomó una acción unilateral. Cuando UIC hizo avances estratégicos hacia el

-
- 5 U.S. Congress, Hearing Humanitarian Tragedy in Somalia: Hearing Before the House Select Committee on Hunger, 102 nd Congress 5 (1992) (statement of Andrew S. Natsios, Assistant Administrator, Bureau for Food and Humanitarian Assistance, U.S. Agency for International Development).
 - 6 IGAD. Communiqué of the IGAD Heads of State and Government on Somalia. Vi /Jan. 31, 2005). On the same day, the AU Assembly requested the AU PSC to issue the mandate. AU Decision on Somalia, 5, AU Doc. Assembly / AU / Dc. 65 (IV) (Jan.31, 2005).
 - 7 AU Communiqué of the Twenty-Fourth Meeting of the Peace and Security Council, A (3). AU Doc. PSC / PR / COMM (XXIV) (Feb. 7, 2005).
 - 8 IGAD and AU.
 - 9 U.N. Security Council Presidential Statement 2005 / 32, p. 2 U.N. Doc. S / PRST / 2005 / 32 (july 14, 2005).
 - 10 Cecilia Hull&Emma Svensson, FOI Swedish Defense Research Agency, FOI-R-2596-SE, African Union Mission in Somalia (AMISOM); Exemplifying African Union Peace Challenges 23-25 (2008); Tim Murithi, The African’s Union Foray into Peacekeeping: Lessons from the Hybrid Mission in Darfur.
 - 11 U.N. Security Council Resolution 1725 //, 3, U.N. Doc. S / Res.1725 (Dec.6, 2006) The Security Council took almost 2 years to authorize the deployment because it required IGAD and the AU to develop a “detailed mission plan” before it was willing to grant an exemption to the embargo. U.N. Security Council Presidential Statement 2005 / 32, p. 2, U.N. Doc. S / PRST / 2005 / 32 (July 14, 2005).

TFG a mediados de diciembre, Etiopía lanzó un ataque a gran escala dentro de Somalia contra UIC¹². El Primer Ministro de Etiopía invocó legítima defensa y el consentimiento del gobierno anfitrión, el Gobierno Federal Transicional (TFG), para justificar su intervención¹³, pero los actores internacionales clave la condenaron: el Secretario Annan de Naciones Unidas, la Unión Africana, la Liga de Estados Árabes e IGAD llamaron a Etiopía a retirar sus tropas¹⁴, y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas “dio la bienvenida al retiro de tropas cuando éste comenzó”¹⁵. La implicancia fue que no obstante la crisis humanitaria, la invitación de una facción, aunque con el apoyo internacional a ese grupo político no es suficiente, por sí misma, para justificar la intervención armada sin la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Algunas semanas después de la incursión de Etiopía, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana autorizó el desplazamiento de la Misión de la Unión Africana a Somalia (AMISOM)¹⁶. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana nunca solicitó específicamente la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque si le solicitó “proveer todo el apoyo necesario” para la AMISOM¹⁷. Un mes después, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó a la Unión Africana a tomar “todas las medidas necesarias” para proteger a TFG¹⁸. Solamente después de esta autorización, se produjo el desplazamiento de AMISOM¹⁹.

Por ello, la autorización de una organización regional, por sí misma, (la Unión Africana, en este caso) aparece insuficiente para sustentar que una intervención armada sea internacionalmente legal.

LIBIA (2011)

En febrero de 2011 el gobierno de Muammar Qaddafi inicia su mandato cometiendo “graves y sistemáticas violaciones a los derechos

12 Pequeños grupos de tropas de Etiopía comenzaron a entrar a Somalia a mediados de 2006. U.N. Monitoring Group on Somalia, Final Report of the Monitoring Group on Somalia Submitted in Accordance with Resolution 1676 (2006), 61, U.N. Doc. S/2006/913 61, U.N. DOC.S/2006/913 (Nov.22, 2006).

13 Awol K. Allo, Ethiopia's Armed Intervention in Somalia: The Legality of Self-Defense in Response of the Threat of Terrorism, 39 Denver Journal of International Law & Policy 139 (2010).

14 U.N. News Centre Neighbouring Countries Must Stay Out of Somalia Fighting, Annan Says (Dec.27,2006).

15 U.N. Security Council Resolution 1744, preamble. U.N. Doc. S/RES/1744 (Feb.20,2007)

16 African Union. Communiqué of the Sixty-Ninth Meeting of Peace and Security Council II8-9, AU Doc. PSC/PR/COMM (LXIX) (Jan.19, 2007).

17 Id. 13.

18 U.N. Security Council Resolution 1744 4, U.N. Doc. S/RES/1744 (Feb.20, 2007).

19 Tim Murithi, The African Union's Foray into Peacekeeping : Lessons from the Hybrid Mission in Darfur, J.Peace. CONFLICT & DEV. 8, Issue 14 (July 2009).

humanos” en contra de sus propios ciudadanos²⁰. En respuesta, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas– con la abstención de China, Rusia, Brasil, Alemania e India – adoptó la Resolución N° 1973 que autorizaba a los Estados miembros de Naciones Unidas a tomar “todas las medidas necesarias” para la “protección de civiles” y decretar una zona de no sobrevuelo para “ayudar a proteger civiles²¹. Dos días después, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia iniciaron operaciones militares de las que OTAN se hizo cargo muy pronto²².

Pocos días después del inicio de la intervención, Brasil, China, India, Rusia, Sudáfrica, la Liga Árabe y la Unión Africana comenzaron a criticar a las potencias occidentales por haber sobrepasado el Mandato de Naciones Unidas y muchas organizaciones No-gubernamentales unieron sus voces más tarde en un coro de críticas²³. En contra de esto, el Secretario general de la OTAN General Anders Rasmussen y el Secretario General de Naciones Unidas Ban Kimoon declararon que las operaciones de la OTAN habían estado de acuerdo con la legalidad (*infra legem*) de la Resolución²⁴.

Hacia el fin de las operaciones militares en noviembre, las principales críticas eran que la OTAN había dado muerte a civiles indiscriminadamente y había efectuado un cambio de régimen, lo que estaba fuera del objetivo de la Resolución 1973²⁴.

Lo que se había iniciado con una autorización del Consejo de Seguridad como una acción de Responsabilidad de Proteger se había transformado en una Intervención Humanitaria unilateral. En una conceptuosa nota enviada por Brasil al Secretario General de Naciones Unidas, en noviembre de 2011, establecía que “existe una creciente percepción que el concepto de responsabilidad de proteger no puede ser usado para otros propósitos que no sean la protección de civiles, y

20 U.N. Human Rights Council, Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya, U.N. Doc. A/HRC/S-15/2 (Feb.25,2011).

21 U.N. Security Council Resolution 1973, 8 U.N. Doc. S/RES/1973/ (Mar.17, 2011).

22 Jeremiah Gertler, Cong. RESEARCH SERV. R 41725, OPERATION ODYSSEY DAWN (LIBYA) Background and Issues for Congress, at summary, 7, 17, 18 (2011).

23 Oliver Stuenkel, The BRICS and the future of R2P: Was Syria or Libya the Exception?, 6 GLOBAL RESP: TO PROTECT 3, 17-18 (2014) <http://allafrica.com/stories/201103200012.html>

24 Amnesty International, Libya: The Forgotten Victims of NATO Strikes (2012); Human Rights Watch, Unacknowledged Deaths: Civilian Casualties in NATO's AIR CAMPAIGN IN LIBYA (2012).

25 NATO Questions and Answers at the Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen (apr. 15 , 2011) Louis Charbonneau, U.N. Chief Defends NATO from Critics of Libya War, REUTERS (Dec.14, 2011).

no para un cambio de régimen²⁶. Más recientemente, Rusia citó este incidente en Libia para justificar, en parte, su veto para una Resolución del Consejo de Seguridad sobre Siria.

Costa de Marfil (2011)

Otra intervención que, en su ejecución, puede haber excedido el Mandato del Consejo de Seguridad, ocurrió en Costa de Marfil en 2011. Una disputa sobre el resultado de las elecciones presidenciales efectuadas en 2010 llevó a una crisis humanitaria: sostenedores del gobernante Laurent Gbabo y partidarios del candidato de oposición, Alassane Ouattara, se involucraron en violentos choques y realizaron varios abusos a los derechos humanos.

En respuesta, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en marzo de 2011, adoptó en forma unánime la Resolución 1975. Reiteraba la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y confirmaba a la Operación de Costa de Marfil (UNOCI) para “usar todos los medios necesarios... para proteger a los civiles ante una inminente amenaza de violencia física²⁷”.

Aun cuando sectores clave de la comunidad internacional habían reconocido a Mr. Ouattara como vencedor en las elecciones²⁸, la Resolución no autoriza el uso de fuerza militar para asegurar su acceso al poder²⁹.

Sin embargo, UNOCI - con la ayuda de cientos de fuerzas de Operaciones de Paz de Francia- se presentaron en la residencia de Mr. Gbabo y facilitaron su arresto.

A pesar del Informe del Secretario General en contrario³⁰, este asalto final contra Mr. Gbabo podría con dificultad ser asimilado

26 Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y Francia estaban advertidos que el cambio de régimen no era parte del Mandato. El 14 de Abril de 2011 el presidente Obama, el Primer Ministro Cameron y el Presidente Sarkozy publicaron un comunicado conjunto diciendo que... “our duty and our mandate... is to protect civilians, not to remove Qaddafi by force”. The White House. (Apr.14, 2011 http://www.Whitehouse.gov/the_press_office/2011/04/14/joint-op-ed-president-Obama-prime-minister-Cameron-and-president-Sarkozy).

27 Críticos también argumentaron que los ataques a fuerzas de Qaddafi iban más allá del Mandato del Consejo de Seguridad. Jeremiah Gertler, Cong. Research Serv. R 41725, OPERA-TION ODISSEY DAWN (LYBIA): Background and Issues for Congress 17 (2011).

28 Concept Note from Brazil to the U.N. Security Council, Responsibility While Protecting Elements for Development and Promotion of a Concept (Nov. 9, 2011).

29 U.N. Security Council 6627th Meeting, p.4, U.N. Doc. S/PV 6627 (Oct. 4, 2011).

30 U.N. Secretary-General, Twenty-Seventh Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 53, 61, U.N. Doc. S/2011/211 (mar.30, 2011).

específicamente al espíritu de la autorización de proteger civiles ante la inminente amenaza de violencia física.

Sin embargo, el fuerte apoyo de la comunidad internacional para Mr. Quattara³¹, impidió que la operación de UNOCI llegara a involucrarse en el nivel de la controversia que había tenido las operaciones de la OTAN en Libia³².

Somalia (2011)

Kenia había sido objeto de ataques terroristas originados en Somalia. Secuestros que se alegaba habían sido cometidos por terroristas somalíes en septiembre y octubre de 2011 obligaba a Kenia a enviar miles de tropas a Somalia para atacar a Al Shabaab³³.

Para justificar su intervención, Kenia expresamente invocó tanto legítima defensa como el consentimiento del gobierno del estado anfitrión, Gobierno Federal de Transición (TFG)³⁴.

El subsecuente informe regular del Secretario General sobre Somalia ni condenó ni garantizó la operación de Kenia.

La Autoridad Intergubernamental para el desarrollo de África, (IGAD)³⁵ y la Unión Africana apoyaron la incursión³⁶ y finalmente facilitaron la integración de las tropas de Kenia a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM).

Mali (2013)

Después de un Golpe de Estado a comienzos de 2012, Mali se convirtió en la escena de graves violaciones a los derechos humanos cometidas tanto por el Gobierno Transicional como por rebeldes armados en el norte del país³⁷.

En respuesta, la Comunidad de Estados de África Occidental (ECOWAS)³⁸ adoptó un "Concepto de Operaciones" para el despliegue

31 The United Nations, the African Union, the Economic Community of West African States (ECOWAS), the European Union, the United States, France and other states recognized Mr. Quattara as the victor. U.N.Doc. S/2011/211(Mar.30, 2011).

32 U.N. Security Council Resolution 1975, 6, U.N. Doc. S/RES: 1975 (Mar.30, 2011).

33 U.N. Secretary General, Report of the Secretary General on Somalia. 4, U.N. Doc. S/2011/759 (Dec.9, 2011).

34 Joint Kenia- Somali Communiqué on War in Somalia (Oct.31, 2011).

35 IGAD: Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo de África Oriental creada en 1996 por Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda.

36 IGAD, Communiqué of the 19th Extra-Ordinary Session of the IGAD Assembly of Heads of State and Government on the Situation in Somalia and a Briefing on the Outstanding Issues of the Sudan Comprehensive Peace Agreement (Nov. 25, 2011).

37 U.N. Human Rights Council Report of the Independent Experts on the Situation of Human Rights in Mali, Suliman Baldo. U.N. Doc. A/HRC/25/72 (Jan. 10, 2014).

38 ECOWAS: Comunidad Económica de Estados de África Occidental, formada por 15 países el 28 de mayo de 1975, mediante el Tratado de Lagos, Nigeria.

de una Misión Internacional Africana de Apoyo en Mali (AFISMA) solicitando que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana lo apoye y “urge al Consejo de Seguridad a examinar el Concepto en vistas a autorizar el desplazamiento de la fuerza militar internacional en Mali”³⁹.

Al apoyar el “Concepto” el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, a su vez “urge al Consejo de Seguridad...a autorizar...el desplazamiento planificado por AFISMA”⁴⁰.

En diciembre de 2012, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adopta en forma unánime la Resolución 2085, que autorizó a la Misión de Apoyo internacional Africana (AFISMA) a tomar “todas las medidas necesarias”, entre otras, recobrar los territorios del norte de Mali de los rebeldes⁴¹.

Por razones de logística, AFISMA no pudo hacer el despliegue por casi un año. Mientras, a pocas semanas de la Resolución, rebeldes Islamistas iniciaron avances significativos contra las fuerzas del gobierno⁴².

El 10 de enero de 2013, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas formuló una declaración de prensa “reiterando su llamado a los Estados Miembros para... proveer asistencia a las Fuerzas Defensa y Seguridad de Mali para lograr reducir la amenaza que presentan las organizaciones terroristas y grupos asociados”⁴³. La Resolución 2085 había “urgido a los Estados Miembros... a proveer apoyo coordinado ... y la asistencia necesaria (a AFISMA) en los esfuerzos para reducir la amenaza de las organizaciones terroristas”⁴⁴. Pero solo había expresamente “autorizado” a AFISMA a “tomar todas las medidas necesarias”.

Sin embargo, al día siguiente del informe de prensa, Francia inició operaciones militares contra los rebeldes, citando la autorización del Consejo de Seguridad, consentimiento y legítima defensa como justificación de la intervención⁴⁵. Y en caso que hubiera alguna duda en la región, al día siguiente, la Comisión de la Comunidad de Estados de

39 ECOWAS, Final Communiqué of the Extraordinary Session of the Authority of ECOWAS Heads of State and Governments, 9 (Nov.11, 2012).

40 AU, Communiqué of the 341 st Meeting of the Peace and Security Council. 9 (Nov. 13,2012).

41 U.N. Security Council Resolution 2085, 9, S/RES/2085 (December 20, 2012).

42 U.N. Secretary-General Report of the Secretary-General on the situation in Mali . 3, U.N. Doc. S/2013/189 (Mar.26, 2013).

43 U.N. Security Council Press Statement on Mali. U.N. Press Release SC/10878 (Jan. 10,2013).

44 U.N. Security Council Resolution 2085 , 14. U.N. Doc. S/RES/2085 (Dec.20,2012).

45 Embassy of France in Washington, D.C. Mali Press Conference Given by M, Laurent Fabius, Minister of Foreign Affairs(Jan./ .11/2013) <http://ambafrance-us.Org/spip.php?article 4216>.

África Occidental (ECOWAS) “da la bienvenida” al Comunicado de Prensa del Consejo de Seguridad “autorizando la inmediata intervención en Mali para estabilizar la situación”⁴⁶.

El Consejo de Seguridad y el Secretario General de Naciones Unidas expresaron su apoyo a la intervención de Francia. A pesar que la autorización internacional fue ambigua e incremental en vez de directa, el incidente no fue uno de intervención militar con propósitos humanitarios⁴⁷.

Siria (2013)

Así como en Libia, en 2011 Siria también llegó a ser el lugar de “extendidas, sistemáticas y graves violaciones de derechos humanos” cometidas por funcionarios del gobierno oficial⁴⁸. Después que el gobierno de Siria alegó el uso de armas químicas contra civiles el 21 de agosto de 2013, los Estados empezaron a considerar seriamente una intervención militar.

Una semana después de los ataques químicos, el Reino Unido de Gran Bretaña propuso una Resolución del Consejo de Seguridad autorizando “todas las medidas necesarias” para proteger a los civiles de Siria de las armas químicas, y publicó su opinión respecto a que incluso si una decisión del Consejo de Seguridad fuera bloqueada, “la base legal para la acción militar sería la intervención humanitaria”⁴⁹. Dos días después, el presidente Obama anunció que “Estados Unidos desarrollaría acción militar” incluso “sin la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”⁵⁰, pero la Casa Blanca nunca expresó la base legal para actuar de esta manera⁵¹.

Al mismo tiempo, otros nueve Estados habían expresado su apoyo para la acción militar de Estados Unidos⁵². Sin embargo, el Representante Especial de Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes para

46 ECOWAS, Statement of the President of ECOWAS Commission on the situation in Mali. (Jan./12/2013).

47 U.N. News Centre, Mali: Ban Welcomes Bilateral Assistance to Stop Southward Onslaught of Insurgents. (Jan. 14, 2013).

48 U.N. Human Rights Council, Res.S-18/1, 2 (a). U.N. Doc. A/HRC/RES/ S-18/1. (Dec.2,2011) U.K. Prime Minister’s Office, Guidance Chemical Weapon Use by Syrian Regime: U.K.

49 Government Legal Position. 2, 4 (Aug. 29, 2013) <https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime>.

50 Office of the Press Secretary, Statement by the President on Syria, THE WHITE HOUSE (Aug./31/2013) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31>

51 Charlie Savage, Obama Tests Limits of Power in Syrian Conflict. N.Y. Times, Sept.8, 2013. at A1.

52 Estos nueve Estados eran: Australia, Albania, Canada, Denmark, France, Kosovo, Poland, Romania, and Turkey. Office of Press Relations, Daily Press Briefing. U.S. DEPARTMENT OF STATE. (Sept.5, 2013) <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/09/213851.htm>

Siria, Lakhdar Brahimi, insistía en que la autorización del Consejo de Seguridad era absolutamente necesaria⁵³.

El tema de la intervención se discutió después que Estados Unidos y Rusia concluyeran el Marco para la Eliminación de las Armas Químicas de Siria a mediados de septiembre de 2013⁵⁴. Desde 2011, Rusia y China habían votado cuatro Proyectos de Resolución sobre Siria, ninguna de las cuales fue tan lejos como para autorizar intervención militar.

Actualmente, la autorización del Consejo de Seguridad para una intervención militar no parece todavía posible, aun cuando se incrementa la crisis humanitaria.

República Centroafricana (2014)

En marzo de 2013, la coalición musulmana rebelde, Séléka, derrocó al gobierno de la República Centroafricana diseminando un conflicto etno-religioso entre la mayoría cristiana y la minoría musulmana. En los meses siguientes, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Secretario General informaron graves violaciones de derechos humanos, cometidos por los cristianos y por los musulmanes⁵⁵.

En julio, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana autorizó el desplazamiento de la Misión de Apoyo Internacional de África en la República Centroafricana (MISCA)⁵⁶. Y entonces en noviembre, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana “urge al Consejo de Seguridad... a adoptar rápidamente una Resolución apoyando y autorizando el desplazamiento de (MISCA)”⁵⁷. Poco menos de un mes después, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2127, que autorizaba a MISCA y Francia a tomar “todas las medidas necesarias”,

53 Office of the Secretary-General Ban Ki-moon, Transcript of Press Conference by the Special Envoy for Syria, Lakhdar Brahimi, United Nations (Aug.28, 2013) <http://www.un.org/sg/officeuff/index.asp?nid=2953>.

54 Executive Council. Framework of Syrian Chemical Weapons, Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW Doc. EC-M-33/NAT.1 (Sept. 17, 2013); U.N. Doc. Doc.S/2012/538 8JUL 19, 2012) (imposing sanctions on Syria if did not cease using heavy weapons); U.N. Doc. 2014/348 (May 22, 2014) (referring the situation in Syria to the International Criminal Court).

55 U.N. Secretary-General, Report of the Secretary-General on the Central African Republic-Submitted Pursuant to Paragraph 22 of Security Council Resolution 2121 (2013); U.N. High Commissioner for Human Rights, Situation of Human Rights in the Central African Republic, U.N. Doc. A/HRC/24/59 (Sep. 12, 2013).

56 AU, Communiqué of the 386th Meeting of the Peace and Security Council, II 6, Au DOC. PSC/PRCOMM.2 (CCCLXXXV) (Jul. 19, 2013).

57 AU, Communiqué of the 406 th Meeting of the Peace and Security Council, II9, AU. Doc. PSC/PR/COMM.2 (CDVI) (Nov. 13, 2013).

para, entre otras, proteger civiles y estabilizar el país⁵⁸. En contraste con la ambigüedad del incidente de Mali, en esta instancia el Consejo de Seguridad expresamente autorizó a tomar “todas las medidas necesarias”.

Irak (2014)

El Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL) atrae la atención internacional en 2013, y desde entonces ha cometido una “asombrosa serie” de graves violaciones de derechos humanos⁵⁹. A comienzos de agosto de 2014, era inminente un desastre humanitario cuando decenas de miles de Yazidis se dirigen al Monte Sinjar, donde fueron enfrentados por fuerzas de ISIL⁶⁰.

El 7 del mismo mes, el Consejo de Seguridad elaboró un comunicado de prensa “llamando a la comunidad internacional a apoyar al gobierno y al pueblo de Irak y hacer todo lo posible para ayudar a aliviar el sufrimiento de la población afectada por el actual conflicto en Irak”⁶¹. Ese día, el presidente Obama autorizó fuego aéreo “para romper el cerco del Monte Sinjar”⁶². Al día siguiente, un alto funcionario de la administración justificó los ataques como legítimos según el derecho internacional porque tenían el consentimiento iraquí. A pesar que la situación fue sin duda una crisis humanitaria, Estados Unidos invocó el consentimiento del Estado anfitrión en lugar de la Intervención Humanitaria como justificación legal.

Siria (2014 – 2015)

Asimismo, al mes siguiente, Estados Unidos no invocó Intervención Humanitaria para justificar el fuego aéreo en objetivos de ISIL en Siria. El 10 de septiembre de 2014, el presidente Obama anuncia que los Estados Unidos y sus aliados “van a degradar y por último destruir” a ISIL no solamente en Irak, sino también en Siria⁶³. Los atentados aéreos comienzan el 22 de septiembre en Siria, y al día siguiente la

58 U.N. Security Council Resolution 2127, II28, 50, U.N. Doc. S/RES/2127 (Dec. 5, 2013).

59 U.N. News Centre, “Staggering Array” of Gross Human Rights Abuses in Iraq – U.N. Report (Oct. 2, 2014); U.N. Security Council Resolution 2170, II 1-2, U.N. Doc. S/RES/2170 (Aug. 15, 2014).

60 KENNETH KATZMAN, Cong. Research Serv., RS21968, IRAQ: Politics, Security and U.S. Policy 17 (2015).

61 U.N. Security Council Press Statement on Iraq, U.N. Press Release SC/11515 (Aug. 7, 2014).

62 Office of the Press Secretary, Statement by the President, THE WHITE HOUSE (Aug. 7, 2014) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/08/background-briefing-senior-administration-officials-iraq>

63 Office of the Press Secretary, Statement by the President on ISIL, THE WHITE HOUSE (Sept. 10/2014) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

Embajadora Power de Estados Unidos envió una carta al Secretario General Ban Ki-moon justificando los ataques. En lugar de llamar a la operación una Intervención Humanitaria, la Embajadora invocó expresamente la legítima defensa individual y colectiva según el Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas para justificar “las necesarias y proporcionales acciones militares en Siria”⁶⁴. Elaborando respecto a legítima defensa, la Embajadora Power señala que Irak fue objeto de “continuos ataques de ISIL que venían de cielos seguros en Siria” y hacía referencia a una carta del Ministro de Relaciones Exteriores de Irak al Presidente del Consejo de Seguridad tres días antes, que expresamente “requería de los Estados Unidos de América realizar esfuerzos internacionales para destruir los sitios de ISIL.” Ni la carta de la Embajadora Power ni la del Ministro de Relaciones Exteriores de Irak mencionaban la Intervención Humanitaria⁶⁵.

Comentarios a estas situaciones de Uso de la Fuerza

La Intervención Humanitaria generalmente se refiere a la intervención militar unilateral de un Estado en otro, para poner fin a violaciones a los derechos humanos ejecutados por el gobierno. Varios de los incidentes que revisamos son causados por crisis humanitarias de distintos grados de gravedad, otras han sido intervenciones que eran también motivadas para contrarrestar grupos terroristas o facciones políticas responsables de violaciones a los derechos humanos. Además, existen aquellas situaciones en que aparece una mezcla de propósitos políticos y humanitarios, a veces a través de la invitación de otra facción política o de un gobierno nominal pero no efectivo. Solo un incidente, la acción para salvar a los Yazidis fue clara y enteramente humanitaria, pero fue conducida con el permiso del gobierno reconocido.

A pesar de todas sus diferencias, estos casos nos informan en forma suficiente que existe una continua demanda en lugares significativos de la comunidad internacional para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorice el uso de la fuerza de un Estado en el territorio de otro Estado, incluso cuando sea ostensible y sustancialmente con propósitos humanitarios. Un conjunto de lecciones se pueden derivar de ellos.

Primero, la práctica que hemos revisado no indica una disposición a reconocer la ilegalidad de las intervenciones, por ejemplo, la de

64 Letter from Samantha Power, Ambassador, to Ban Ki-moon, Secretary General (Sept./23/2014).

65 Letter from Ibrahim al-Ushayquir-Ja'fari, Minister of Foreign Affairs of Iraq, to President of the Security Council (Sep.20, 2014).

ir más allá de la autorización expresa del Consejo de Seguridad. En Libia, no solo muchos Estados y Organizaciones Internacionales acusaron a la OTAN de haber excedido su Mandato, pero la propia OTAN justificó sus acciones asegurando que estaba dentro del Mandato y no actuaba en base a una norma de Intervención Humanitaria. Por el contrario, en Costa de Marfil, el asalto final a la residencia de Mr. Gbabo fue por último aceptada por la comunidad internacional, incluso si las motivaciones eran principalmente políticas. Es significativo que el Secretario General de Naciones Unidas todavía argumentó que el ataque a Mr. Gbabo fue realizado para “proteger a civiles ante la inminente amenaza de violencia física”. Finalmente, en Mali, el Gobierno Francés justificó su acción citando la autorización del Consejo de Seguridad, el consentimiento del gobierno anfitrión y legítima defensa, lo que derivaba en una Intervención Humanitaria.

En segundo lugar, la comunidad internacional tiene en cuenta las visiones de organizaciones regionales, pero no acepta la autorización de ellas como suficiente para justificar una Intervención Humanitaria. En el caso de Somalia, es verdad que IGAD y la Unión Africana nunca solicitaron en forma oficial al Consejo de Seguridad la autorización para el despliegue de IGASOM o AMISOM, pero en los hechos, ninguna misión fue desplegada antes que el Consejo de Seguridad la hubiera autorizado. Además, la práctica subsecuente en la República Centroafricana y Mali revela una tendencia moderna de la Unión Africana y ECOWAS de “urgir” expresamente al Consejo de Seguridad que autorice misiones armadas antes de su despliegue.

Esta tendencia refleja un retroceso de la noción “ex post factum” de la autorización del Consejo de Seguridad que ha ganado camino siguiendo las intervenciones en Liberia, Sierra Leona, y Kosovo. En su Informe de 2004, el Panel de Alto Nivel del Secretario General opinaba que “la autorización del Consejo de Seguridad debe ser pensada en todos los casos como operaciones regionales de Paz, reconociendo que en ciertas situaciones urgentes esta autorización puede concederse después que las operaciones han comenzado”⁶⁶.

Unos pocos meses más tarde, la Unión Africana en un documento aprobado por consenso, estuvo de acuerdo con el Panel de Expertos, señalando que “la autorización del Consejo de Seguridad podía garantizarse “después de ocurridos los hechos” en aquellas circunstancias en que se requiere acción urgente”⁶⁷.

66 Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more Secure World: Our Shared Responsibility II272 (a), U.N. Doc. A/59/565 (Dec./2, /2004).

67 AU, The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: “The Ezulwini Consensus”, p.6, AU Doc. Ext./EX.CL/2 (VII) (Mar.7-8, 2005).

Sin embargo, la práctica reciente en Somalia, la República Centroafricana y Mali revelan una falta de voluntad de intervenir sin tener antes la autorización del Consejo de Seguridad. En realidad, la Unión Africana ha dejado en claro que “Buscará con anterioridad la autorización del Consejo de Seguridad en acciones que impliquen el uso de la fuerza” y “las organizaciones regionales económicas buscarán la autorización de la Unión Africana para sus intervenciones”⁶⁸.

De este modo, a pesar que el Acta Constitutiva de la Unión Africana y el Protocolo del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana permiten a la Asamblea de la Unión Africana que autorice intervenciones sin requerir expresamente la autorización del Consejo de Seguridad, la práctica reciente sugiere que la forma de operar consiste en buscar antes la autorización del Consejo de Seguridad⁶⁹.

En tercer lugar, el hecho que los Estados han tratado de justificar sus intervenciones citando el acuerdo de una fracción política al interior del Estado anfitrión, o legítima defensa, puede indicar las dudas que existen respecto a la legitimidad de la Intervención Humanitaria que se realiza sin la autorización del Consejo de Seguridad. No solamente Etiopía y Kenia no basaron sus incursiones en Somalia en la Intervención Humanitaria, sino que también Estados Unidos evitó invocar Intervención Humanitaria cuando realizó ataques aéreos en Irak y en Siria. Es particularmente notorio que Estados Unidos –siguiendo lo que parece un claro objetivo humanitario en Irak– escogió confiar en el consentimiento para respetar el argumento de la ilegitimidad de la Intervención Humanitaria en el Derecho Internacional.

Pero las Intervenciones que se basan en el presunto consentimiento del gobierno del Estado anfitrión⁷⁰ también presentan sus propios problemas: aun cuando el derecho internacional permite la intervención armada bajo el consentimiento del gobierno de ese Estado, el problema es a menudo definir si la facción o grupo político que formula la invitación cuenta con la autoridad legal y/o con el apoyo

68 AU, Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force, p. 5, AU Doc. EXP/AU-RECs/ASF/4 (I) (Mar. 22-23, 2005).

69 Constitutive Act of 5th African Union art.4 (h) July 11, 2000. 2158 U.N.T.S. 3 ; Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union art.7 (I) © July 9, 2002.

70 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U.S.), 1986 I.C.J. 14, II 246 (June 27). Este Fallo de la Corte Internacional de Justicia sostiene que... “la intervención ... es permitida a solicitud del gobierno de un Estado”. IAN BROWNLIE. INTERNATIONAL LAW AND THE USE OF FORCE BY STATES : 317 (1963) (Los Estados pueden ... dar un consentimiento ad hoc para la entrada de fuerzas extranjeras en su territorio”).

popular para hacerlo⁷¹. El Gobierno Federal De Transición (TFG) en Somalia y el gobierno en Irak se encontraban muy lejos de tener el control total sobre el territorio de sus respectivos países. En forma similar, el derecho a legítima defensa bajo el Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas también contiene muchas ambigüedades que han permitido distintas interpretaciones a lo largo de los 70 años de vigencia de la Carta (1945–2015)⁷². Algunos autores seguramente no estarán de acuerdo en sostener que los ataques aéreos en Siria eran un ejercicio de defensa colectiva⁷³.

Sin duda, el hecho que Etiopía, Kenia y los Estados Unidos eligieran permanecer en el criterio de la legitimidad de sus acciones basándose en el consentimiento y la legítima defensa antes que en la Intervención Humanitaria, sugiere que tenían dudas acerca de la solidez jurídica de la Intervención Humanitaria en el Derecho Internacional.

Esto se puede comprobar al analizar la última década que no ha registrado ningún caso de Intervención Humanitaria sin ninguna autorización internacional. A pesar de la retórica del Reino Unido de Gran Bretaña y, posiblemente de Estados Unidos respecto a Siria en agosto de 2013, parece afirmarse la certeza en que es necesaria una norma que apoye la Intervención Humanitaria en caso de una crisis humanitaria y cuando el Consejo de Seguridad llegue a un punto muerto, la acción militar no se ha iniciado, en espera de autorización. Y aun cuando la intervención de Kenia en Somalia y los ataques aéreos de Estados Unidos en Irak y en Siria se efectuaron sin la previa autorización, los gobiernos de Kenia y de Estados Unidos justificaron sus acciones a través del consentimiento del Estado anfitrión y en la legítima defensa, pero no en razones de intervención humanitaria.

Consideramos que no podemos tratar este tema y dejar fuera una acción militar que causó un daño enorme en el Hospital de Médicos Sin Frontera en la ciudad de Kunduz, en Afganistán. Aun cuando no se refiere exactamente a la acción militar y la autorización del Consejo de Seguridad, es tal el impacto que este “uso de la fuerza” ha producido en la opinión pública internacional y en los organismos encargados

71 Report by Gerhard Hafner, 10th Commission of the Institut de Droit International,

72 Sub-Group on Intervention by Invitation. (Rhodes, 2011) II 9–109.

Report by Emmanuel Roucouas, 10th Commission of the Institut de Droit International,

73 Sub-Group on Self Defense (Santiago de Chile, 2007).

Un representante del Ministerio Ruso de Asuntos Extranjeros y el Ministro de Reconciliación Nacional de Siria argumentaron que los ataques aéreos requerían el consentimiento de Siria. Russia Warns US Against Strikes on Islamic State in Syria, BBC News (Sep.11, 2014) <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29154481>.

de cumplir y hacer cumplir las normas del Derecho Internacional de los conflictos armados, que estimamos apropiado incluir un análisis legal preliminar de este bombardeo al Hospital de Kunduz.

El ataque al Hospital de Kunduz ¿ es un Crimen Internacional?

Los informes respecto al bombardeo que los Estados Unidos realizaron en el Hospital de Médicos sin Fronteras (MSF) en Kunduz, Afganistán, el 3 de octubre de 2015 provocando la muerte de 12 funcionarios de MSF, 10 pacientes y 37 o más heridos de gravedad, han hecho surgir numerosos comentarios en el sentido de que este ataque constituye o puede ser considerado un crimen de guerra o una grave violación del Derecho Internacional Humanitario⁷⁴.

El bombardeo tuvo lugar como parte de una operación militar que tenía por objetivo recapturar la ciudad de Kunduz que se encontraba en manos de los talibanes. Testigos presenciales describieron en detalle el horror del ataque, y el coraje y valentía de los médicos y personal de MSF. Este hospital de MSF era el único centro de trauma en Kunduz y la población civil también era ahí atendida en una región de guerra continua.

En respuesta a este ataque, los funcionarios de MSF lo llamaron “horrible y grave violación del derecho internacional humanitario” e incluso se presume puede constituir “un crimen internacional”.

Zeid Ra’ ad, Jefe del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas manifestó que, “es completamente trágico, horrible, inexcusable, y posiblemente incluso criminal” y que “se subraya la seriedad del incidente por el hecho que si se establece y delibera en un Tribunal, un ataque aéreo a un Hospital puede llegar a ser un crimen de guerra”.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) condenó el bombardeo y Human Rights Watch dijo que este bombardeo aumenta la preocupación “respecto a si las fuerzas de Estados Unidos tomaron suficientes precauciones para identificar y evitar el golpe al Hospital”.

La pregunta es si Estados Unidos violó el Derecho Internacional Humanitario en este ataque y si los individuos ¿son responsables de cometer un crimen internacional?

La respuesta depende de numerosos factores, al menos algunos de ellos no han sido informados públicamente o los que actualmente se conocen, son impugnados, y el proceso de evaluación legal requiere considerar complejas normativas⁷⁵.

74 Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I).

75 Fritz Kalshoven y Liesbeth Zegveld, Restricciones en la conducción de la guerra. Comité Internacional de la Cruz Roja .Ginebra, 2001, (Tercera edición.)

Aquí vamos a presentar los posibles escenarios en que ocurrieron los hechos, basados en los informes de testigos recopilados hasta la fecha, algunas de las consecuencias legales, preguntas e implicancias:⁷⁶

1. Estados Unidos bombardeó intencionalmente el Hospital MSF aunque tenía conocimiento que era utilizado solo para servicios médicos,
2. Estados Unidos intentó bombardear a combatientes Talibanes que se encontraban en el lugar, pero no sabía que estaba bombardeando un Hospital;
3. Estados Unidos intentaba bombardear a combatientes talibanes ubicados cerca del hospital, e inconscientemente también dio el golpe en el hospital
4. Estados Unidos intentaba bombardear a combatientes Talibanes, que creía estaban localizados en lo que sabía era un hospital.

El Derecho Internacional procura una protección general para civiles, y protección especial para hospitales y profesionales médicos que no pueden ser objeto de ataques. Esta normativa se mantiene incluso si un enemigo se encuentra recibiendo atención médica en ese hospital. Sin embargo, los centros de asistencia médica pierden esta protección si son usados por el enemigo para lanzar ataques. Si esto sucede, el Derecho Internacional Humanitario puede permitir ciertos ataques en dichos hospitales, pero siempre requiere que las fuerzas armadas tengan precaución para minimizar o evitar daños a civiles y proteger objetivos, que incluyen a estos centros médicos. Adicionalmente, las fuerzas deben asegurar que un ataque no puede causar daño excesivo a civiles que no esté de acuerdo con la anticipada ventaja militar. (Regla de la Proporcionalidad).

Si se asume el escenario (1) y Estados Unidos intencionalmente bombardea el hospital que se utiliza sólo para propósitos médicos y civiles, entonces, ha violado claramente el Derecho Internacional Humanitario, y los individuos pueden haber cometido un crimen de guerra⁷⁷. Esto sería así incluso si en el hospital se estaban tratando talibanes heridos. Aún más, los ataques intencionales contra combatientes heridos puede ser considerado un crimen de guerra⁷⁸.

75 Fritz Kalshoven y Liesbeth Zegveld, *Restricciones en la conducción de la guerra*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, 2001, (Tercera edición).

76 Información de prensa y otra recopilada por la autora, disponible al 11 de noviembre de 2015.

77 Estatuto de Roma, Corte Internacional Penal. Artículo 8 (2) (e) (iv).

78 *Ibid.* Artículo 8 (2) (c) (i).

Sin embargo, hasta ahora, no existe una fuerte evidencia que sugiera que este escenario fue lo que realmente ocurrió en Kunduz.

Si consideramos como posible el escenario (2) y los Estados Unidos intentaron bombardear a combatientes talibanes pero no sabían que estaban también bombardeando un hospital, el análisis jurídico tiene que centrarse en si tomó o falló en tomar todas las precauciones necesarias - antes de iniciar el bombardeo - para la protección de civiles, personal médico y hospitales.

A los encargados de planear y decidir los ataques se les requiere "hacer todo lo posible para verificar que los objetivos que van a ser atacados no sean objetivos civiles, y que no sean civiles que están sujetos a una protección especial"⁷⁹.

Los que planifican las acciones militares también deben tomar todas las medidas necesarias para elegir medios y métodos de ataque que tengan en vista evitar, o al menos minimizar, pérdidas civiles incidentales y daños colaterales a personas y objetivos civiles. Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y Afganistán podían razonablemente contar con información respecto a la ubicación del Hospital de MSF y si todavía se encontraba funcionando.

Por su parte, MSF informaron que habían entregado las coordenadas de la ubicación del hospital a las fuerzas de Estados Unidos y Afganistán recientemente, el 29 de septiembre de 2015.

Informes de prensa han señalado que el ataque fue solicitado por fuerzas de tierra bajo fuego talibán, pero incluso si esto fuera verdad, existiría un escaso tiempo para permitir tomar medidas precautorias, y no sería la primera vez que Estados Unidos tenía la oportunidad de adquirir información acerca del hospital. Al menos fue el viernes 2 de octubre cuando los asesores y fuerzas de ataque de Estados Unidos comenzaron a asistir a las fuerzas afganas especiales para recuperar Kunduz de los talibanes. Si para el sábado 3 de octubre, las fuerzas militares norteamericanas no tenían información acerca del hospital de MSF, existe una buena razón para preguntar por qué no la tenían.

Adicionalmente a las responsabilidades que tienen los planificadores de un ataque, los que lo realizan deben suspender o cancelar este si aparece claro que el objetivo no es militar o es uno que se encuentra sujeto a una protección especial. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) explica que esto puede realizarse a través de observación

79 Jonathan Horowitz, Asesor legal, Open Society Justice Initiative, Programa de Seguridad Nacional y Contraterrorismo. Letter Oct. 5, 2015.

visual, esto es, un piloto. Por lo tanto, sería importante preguntar, por ejemplo, ¿si había una cruz roja u otro emblema pintado en el techo del hospital de MSF o desplegado de manera que el piloto podía verlo? Y ¿se pidió la confirmación para bombardear? ¿Bajo qué órdenes y consideraciones se continuó el bombardeo media hora después que MSF avisaron que habían sido alcanzados?

Las normas precautorias también deberían haberse aplicado a las fuerzas de tierra – ya sean de Estados Unidos o Afganistán – si llegaron a enterarse que el objetivo a bombardear era un Hospital⁸⁰.

Si es el escenario (3) el que se asume, y Estados Unidos intentaba bombardear a los combatientes talibanes cerca del Hospital, pero no sabía que el hospital estaba en las cercanías, muchos de los mismos argumentos del escenario (2) serían relevantes para determinar la responsabilidad legal. La pregunta clave sería: ¿Por qué no sabía Estados Unidos que existía un hospital en el área del ataque? Y ¿qué otras medidas precautorias tomó o no tomó Estados Unidos antes del ataque?

Si consideramos el escenario (4) y que Estados Unidos intentaba bombardear a combatientes talibanes sabiendo que estaban localizados en las cercanías del hospital, una de las primeras y más importantes argumentos legales sería: ¿Qué clase de estudio de proporcionalidad se hizo y qué medidas se tomaron para minimizar el daño a civiles? ¿Sabía Estados Unidos cuando realizaba el ataque que, entre otras graves consecuencias, cerca de 24 civiles serían muertos y muchos otros heridos?

Algunos informes han sugerido que los combatientes talibanes se encontraban en las proximidades del hospital, lo que permite presumir que este y sus habitantes podrían haber sido muertos o heridos como resultados de daños colaterales por la proximidad del bombardeo. MSF rechaza este argumento porque si fuera cierto, también traería consecuencias respecto a si fueron tomadas las precauciones apropiadas.

Si Estados Unidos sabía de la localización y naturaleza del hospital y su área circundante, y lo bombardeó, porque los ataques talibanes provenían desde el hospital o la próxima vecindad, el Derecho Internacional Humanitario requiere que el ataque tenga proporcionalidad: los que planean y deciden deben evitar cualquier ataque “ que cause daños incidentales, pérdida de vidas de civiles, heridos entre la población civil, o una combinación de estos elementos, que se estime excesiva en relación con la concreta y directa ventaja militar que se

80 Artículos 53 y 57 Protocolo I sección I del Título IV.

Internacional Humanitario requiere que el ataque tenga proporcionalidad: los que planean y deciden deben evitar cualquier ataque “ que cause daños incidentales, pérdida de vidas de civiles, heridos entre la población civil, o una combinación de estos elementos, que se estime excesiva en relación con la concreta y directa ventaja militar que se anticipa”. Si los daños a la población civil no aparece excesiva respecto a la ventaja militar esperada, entonces puede realizarse el ataque. La norma de la proporcionalidad se aplica no sólo a los que planifican y deciden el ataque, sino también a los que lo realizan, quienes tienen la obligación de cancelar o suspender el ataque si aparece inminente que éste no será proporcional.

Hechos importantes que no se han conocido, por ejemplo, el objetivo exacto de los ataques de Estados Unidos, el intento y método de la operación militar, cuán significativo era este ataque en el esfuerzo de recuperar Kunduz, o que sabían los pilotos en el momento del ataque.

Sin embargo, está claro que el daño a los civiles fue extremadamente significativo, y que Estados Unidos necesita explicar cómo esta devastadora catástrofe en contra de la vida de civiles y propiedad privada pueda ser justificada en una “ventaja militar” o cuales creían que serían las consecuencias a la hora del ataque.

Considerando la complejidad de los hechos y el derecho, la gravedad de los daños y de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, es crítico que la conducta de Estados Unidos a través de una investigación independiente, y en una explicación a MSF, sus pacientes y familiares y a la comunidad internacional sobre cómo sucedió este ataque, si alguien es responsable, y que lecciones se pueden aprender de esta situación es indispensable.

Reflexiones finales

La práctica de los estados de la última década no ha evidenciado un claro movimiento que se aleje del requerimiento de la autorización del Consejo de Seguridad para actuar con propósitos humanitarios. Tan desalentadoras como han sido las crisis de derechos humanos en la última década, la demanda internacional por acción para remediar esas situaciones es alentadora. Algunas acciones unilaterales han sido aprobadas después de ocurridos los hechos. Sin embargo, en las pocas instancias en las cuales los Estados podrían haber invocado Intervención Humanitaria para justificar sus acciones, en su lugar ellos han tratado de argumentar que el Estado anfitrión ha dado su consentimiento, que estaban actuando en legítima defensa individual o colectiva, o que la relevante autorización del Consejo de Seguridad ha abarcado sus acciones.

Este estudio nos permite concluir que la práctica de los Estados en la última década no ha evidenciado en forma suficiente un claro movimiento que se aleje de los tradicionales requerimientos de la autorización del Consejo de Seguridad para una posible Intervención Humanitaria; mientras algunas acciones unilaterales pueden haber recibido un grado de aprobación informal o después de ocurrido la acción, la práctica indica que la comunidad internacional continúa viendo la Intervención Humanitaria unilateral tomada sin la autorización del Consejo de Seguridad como presuntamente ilegal, a veces sujeta a una validación retroactiva.

En cuanto a la situación del bombardeo al Hospital de Médicos sin Fronteras en Kunduz, Afganistán, se encuentra en una etapa de grandes interrogantes que es necesario aclarar y despejar para que una tragedia semejante no se pueda volver a repetir. La solicitud de MSF debe ser atendida, crear una Comisión de Investigación independiente y autónoma, que pueda preparar un informe completo para determinar cómo sucedieron los hechos y sobre todo, como pudieron haberse evitado.

Consideramos que el análisis de estas situaciones nos permiten concluir que el uso de la fuerza debe siempre ser regulado por las normas jurídicas del Derecho Internacional Humanitario y que observando los 70 años de vigencia de la Carta de Naciones Unidas, es todavía el único instrumento que nos permite regular y autorizar el uso de la fuerza a través de las decisiones del Consejo de Seguridad.

LAS DIRECTRICES DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA OCDE

Sebastián Briones Razeto*

I. Introducción

Los procesos de definición de las políticas y estrategias de seguridad y defensa, son un tema de especial relevancia. No menos complejo es el hecho de que si bien hay claridad sobre la necesidad de seguridad y defensa, usualmente no hay claro consenso sobre qué significa eso. En la década de los cincuenta Wolfers advertía que: “El problema con el asunto en disputa, sin embargo, es que el término “seguridad” cubre un rango tan amplio de objetivos que políticas altamente divergentes pueden ser interpretadas como políticas de seguridad”¹. Para lidiar con ese dilema los Estados han desarrollado una serie de documentos que contienen las directrices para sus sectores de seguridad y defensa.

Chile enfrenta también ese dilema en sus políticas de Defensa y Seguridad. Y el primer desafío al respecto es que no existe una política denominada como tal. El proyecto de ley que “Establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional”² recién habla de una “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”³. En su lugar existe una serie de artículos de la constitución, leyes y reglamentos, y la vigencia o actualidad de algunos de ellos no es del todo clara. Los Libros de la Defensa 1997, 2002 y 2010 sin duda constituyeron un avance en cuanto a transparentar y sistematizar el entramado legal y las visiones que existían en el ámbito de la Defensa. Pero dado su carácter no vinculante, quedaron aspectos no definidos de hasta dónde representaban un recuento de pasado y hasta dónde constituirían una proyección hacia el futuro.

Parte de esa confusión se mantiene hasta el día hoy, de manera que la condición del Decreto Supremo N° 272 de 1985 sobre constitución,

* Bachiller en Ciencias Sociales y Humanidades, Licenciado y Magister en Ciencia Política. Profesor ANEPE.

1 “The trouble with contention of fact, however, is that the term “security” covers a range of goals so highly divergent policies can be interpreted as policies of security” WOLFERS, Arnold. “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly* 67(4), Dic. 1952, p. 484. Traducción libre del autor.

2 PROYECTO DE LEY. N° de Mensaje 053-359. N° de Boletín: 7678-02. Establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. Valparaíso, 20 de mayo 2011.

3 *Ibíd.* Párrafo II, Art. 98.

misión, dependencia y funciones de las FF.AA.⁴ es todavía un tema de debate. Por una parte algunos sostiene que la ley N°20.424⁵ la eliminó por cuanto en su artículo 3° transitorio al establecer: “Derogase, también, toda norma que se contraponga a lo establecido en esta ley”. Por otra parte, sin embargo, otros argumentan que la especificidad del D.S. 272 no ha sido reemplazada por otro cuerpo legal, constitucional o reglamentario que defina específicamente roles y funciones con semejante nivel de detalle. La ausencia de claridad sobre el estatus de ese cuerpo normativo no es más que sintomática de un sector donde hay ciertas nociones generales de lo que la Defensa hace, hay detallados procedimientos de cómo lo hace, pero no hay todavía un ejercicio de definir, como sociedad democrática, para qué lo hace. Este artículo pretende señalar algunos puntos dentro de ese debate.

Como medio de contribuir al debate sobre Políticas de Defensa y Seguridad, este artículo realiza una revisión sistemática de los esfuerzos que los países miembros del OCDE, fuera de Chile han hecho. La selección de casos se fundamenta en el hecho de que los miembros de dicho organismo cumplen dos requisitos importantes: primero, sus integrantes son todas democracias y segundo, han demostrado décadas de crecimiento económico sostenido lo que permite pensar que han tomado decisiones acertadas en el ámbito económico. Con ello pretendemos evitar asumir como ideal un conjunto de prácticas abundantes, pero sobrerrepresentadas en dictaduras o países con escaso avance en materias económicas o tecnológicas. La idea en el fondo es recoger buenas prácticas, no necesariamente aquellas con mayor ocurrencia.

Criterios adicionales pudieron haber elegido, como el grado de protección al medio ambiente, el nivel de igualdad que dichas sociedades generan o su contribución general a la paz mundial. Pero en ausencia de una uniformidad de criterios al respecto, hemos optado por emplear la membrecía a la OCDE como procedimiento de selección.

II. Metodología: Un análisis sistemático

Como medio de establecer una comparación con países que posean experiencia en esta materia se ha aplicado un método de selección. En ese sentido, nos alejamos de ejercicios previos que, si bien

4 CHILE. Decreto Supremo Secreto 272 [en línea]. Establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las FF.AA., entre las cuales está “combatir toda amenaza externa o interna”. Santiago, 26 marzo 1985. [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://archivoschile.org/wp-content/uploads/2010/05/Decreto-Supremo-Secreto-272-122.pdf>>.

5 CHILE. Ley N°20.424 [en línea]. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 febrero 2005 [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://bcn.cl/1mjsb>>.

realizan un análisis comparado, no presentan un criterio riguroso para la selección de casos⁶. Para ello, primero como ya se señaló hemos seleccionado a los Estados pertenecientes a la OCDE.

En segundo lugar, hemos separado el “documento fuente”, de las “directrices” que de él emanan. Esto porque si bien algunos casos el documento constituyen en sí mismo una directriz; en otros casos, el documento fuente contiene varias directrices. Este el caso de Corea del Sur, cuyo White Paper⁷ contiene tanto a su Estrategia de Seguridad⁸, como a su Política de Defensa⁹.

En tercer lugar, hemos considerado como directrices a aquellos conjuntos de orientaciones en los dominios de seguridad y/o defensa, que son señalados como tales, en su título o en alguna parte de la fuente que los emite, o bien a aquellos que son tratados como tales, por ejemplo, reportes de comisiones que son aprobados o sancionados de manera oficial. De esta manera podemos definir cada uno de ellos de la siguiente forma:

Una directriz será: un conjunto coherente de orientaciones oficiales en torno a la seguridad y la defensa al nivel de una política, una estrategia u otro concepto equivalente de manera omnicomprendiva para el sector.

Un documento fuente es a su vez: un escrito de carácter oficial que contiene al menos una directriz en materia de Seguridad, Defensa o ambas.

Por dominio entenderemos: el ámbito en que una directriz se extiende: así, existen el dominio de la seguridad, el dominio de la defensa y el dominio de la seguridad y la defensa.

En cuarto lugar, y producto de lo anterior, hemos excluido orientaciones que cubren las áreas de doctrina o política militar, en el entendido que estas se aplican a un nivel distinto al de las Políticas y

6 Véase por ejemplo STOLBERG, Alan G. How Nation-States Craft National Security Strategy Documents [en línea]. Strategic Studies Institute Monograph, U.S. Army War College, octubre 2012 [fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1128>>; o BAILES, Alyson. Parliaments and National Strategy Documents: A comparative case-study from the Nordic region [en línea]. Ginebra, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper (36), Junio 2015. [fecha de consulta: 13 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.dcaf.ch/content/download/257359/4044378/file/PP36_Bailes_FINAL_web_v2.pdf>.

6 CHILE. Ley N°20.424 [en línea]. Loc. cit.

7 COREA. Ministry of National Defense. 2014 Defense White Paper [en línea] Seul, 31 Diciembre 2014. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.mnd.go.kr/cop/p-blictn/selectPublicationUser.do?siteId=mnd_eng&componentId=51&categoryId=0&publicationSeq=689&pageIndex=1&id=mnd_eng_02140000000>.

8 *Ibíd.* pp. 36-38.

9 *Ibíd.* pp. 39-43.

Estrategias, y por ende su dominio es distinto al de la seguridad y/o la defensa. Así, tampoco hemos incorporado propuestas, sugerencias o artículos académicos que sugieren una política o una estrategia, incluso si estos provienen de una fuente estatal, pero carecen del carácter oficial y vinculante¹⁰. Así, aunque existen, no fueron incorporados en el análisis documentos de:

- Doctrina¹¹;
- Estrategias militares¹²;
- Estrategias de las ramas de las FF. AA.¹³; y
- Políticas y Estrategias de la Industria de Defensa¹⁴.

En quinto lugar, hemos restringido el análisis a los documentos y directrices más recientes que los países miembros de la OCDE han publicado. Esto por dos razones: la primera, porque hemos asumido que los documentos y directrices más nuevos reemplazan a sus equivalentes previos y, por ende, las versiones nuevas serían más actualizadas y tendrían la ventaja de los procesos de aprendizaje en el tiempo. La segunda, porque la frecuencia de reemplazo es diferente en cada país, así mientras hay documentos y directrices del año 2015, otros que datan de 1999. Incorporar versiones anteriores representaría excesivamente a Estados que realizan el ejercicio de revisión con mayor frecuencia, sin que tengamos certeza de que modificaciones más recurrentes representan necesariamente mejores políticas o estrategias.

-
- 10 Por ejemplo: CAMILLI, Edoardo. Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia [en línea]. Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, s.f. [fecha de consulta: 9 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/03/Sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia-Edoardo-Camilli.pdf>>.
 - 11 REINO UNIDO. Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 0-01 UK Defence Doctrine (5th Edition) [en línea]. Shrivenham, noviembre 2014. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389755/20141208-JDP_0_01_Ed_5_UK_Defence_Doctrine.pdf>.
 - 12 ESTADOS UNIDOS. Joint Chiefs of Staff. The National Military Strategy of the United States of America 2015 [en línea]. s.l., 2015. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf>.
 - 13 Por ejemplo SUIZA. Schweizer Armee. Die Strategie der Schweizer Armee. Vision und strategische Stossrichtungen – Erläuterungen für zivile und militärische Kader [en línea]. s.l., 18 junio 2007. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <<http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/dokumentation/armeestrategie.parsys.0008.downloadList.29900.DownloadFile.tmp/strategieschweizerarmeed070618.pdf>>.
 - 14 TURQUÍA. Undersecretariat for Defence Industries 2012-2016 Strategic Plan [en línea]. s.l., s.f. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <http://www.ssm.gov.tr/home/institutional/Documents/Sp2012_2016/files/ssm_ing.pdf>.

III. Resultados

Dentro de ese conjunto de países, limitamos nuestra búsqueda a documentos fuente que contuvieran políticas, estrategias o su equivalente en materia de seguridad y defensa, redactados en inglés, español y portugués. Esto nos permitió recoger 47 documento de seguridad y defensa de 32 de los 34 Estados miembros. No fue posible encontrar un documento matriz del Gran Ducado de Luxemburgo ni del Estado de Israel, al menos en los idiomas a los cuales restringimos la búsqueda. Eso no da la siguiente lista de directrices.

Directrices de Seguridad

- **Políticas**
 - o Austria (Austrian Security Policy 2013)¹⁵.
 - o Canadá (Canada's National Security Policy 2004)¹⁶.
 - o Noruega (Security Policy 2013)¹⁷.
 - o Suiza (Security Policy 1999)¹⁸.
 - o Turquía (National Security Policy 2000)¹⁹.
- **Estrategias**
 - o Australia (National Security Strategy 2013)²⁰.
 - o Corea (National Security Strategy 2014)²¹.
 - o Eslovaquia (Security Strategy of the Slovak Republic 2005).

-
- 15 AUSTRIA. Federal Chancellery of the Republic of Austria. Austrian Security Strategy [en línea]. Viena, julio 2013. [fecha de consulta: 29 septiembre 2015]. Disponible en: <http://apo.org.au/sites/all/modules/pubdclnt/pubdclnt.php?nid=33996&file=http://apo.org.au/files/Resource/dpmc_nationalsecuritystrategy_jan2013.pdf>. p. 9.
- 16 CANADÁ. Privy Council Office. Securing an Open Society: Canada's National Security Policy 2004 [en línea]. s.l., abril 2004. [fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://publications.gc.ca/site/eng/259263/publication.html>>.
- 17 NORUEGA. Ministerio de Defensa. Norwegian Defence 2013 [en línea]. s.l., 27 febrero 2013. [fecha de consulta: 29 septiembre 2015]. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/fakta-om-forsvaret-2013_engelsk_oppdater-mai-2013.pdf>.
- 18 SUIZA. Federal Council. Security through Cooperation. Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the Security Policy of Switzerland [en línea]. s.l., 7 junio 1999 [Fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/en/home/-documentation/bases.parsys.0001.downloadList.00011.DownloadFile.tmp/repsecpol2000.pdf>>.
- 19 TURQUÍA. Ministry of National Defense. Defense White Paper 2000 [en línea]. Ankara, 2001 [Fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/154907/ipubcationdocument_singledocument/8be48d28-5065-40d4-a82c-8f001350113e/en/Turkey_2000eng.pdf>. p.31.
- 20 AUSTRALIA. Department of the Prime Minister and Cabinet. National Security Strategy [en línea]. s.l., 23 enero 2013. [fecha de consulta: 29 septiembre 2015]. Disponible en: <http://apo.org.au/sites/all/modules/pubdclnt/pubdclnt.php?nid=33996&file=http://apo.org.au/files/Resource/dpmc_nationalsecuritystrategy_jan2013.pdf>.
- 21 COREA. Op. cit. pp.36-38.

- o Eslovaquia (Security Strategy of the Slovak Republic 2005)²².
- o Eslovenia (National Security Strategy 2010)²³.
- o España (Estrategia de Seguridad Nacional 2013)²⁴.
- o Estados Unidos (National Security Strategy 2015)²⁵.
- o Hungría (National Security Strategy 2012)²⁶.
- o Japón (National Security Strategy 2015)²⁷.
- o Países Bajos (National Safety and Security Strategy 2014)²⁸.
- o Polonia (National Security Strategy 2014)²⁹.
- o República Checa (Security Strategy 2015)³⁰.

- **Otras**

- o Estonia (National Security Concept 2010)³¹.
- o Islandia (Proposals of the Committee for the development of a National Security Policy for Iceland 2014)³².
- o México (Programa para la Seguridad Nacional 2014)³³.

-
- 22 ESLOVAQUIA. Security Strategy of the Slovak Republic 2005 [en línea]. s.l., 2005 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.mosr.sk/data/files/795.pdf>>.
- 23 ESLOVENIA. National Assembly. Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia [en línea]. Ljubljana, 2 abril 2010 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/RSNV2010_slo_en.pdf>.
- 24 ESPAÑA. Presidencia del Gobierno. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido [en línea]. s.l., mayo 2013. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf>.
- 25 ESTADOS UNIDOS. The White House. National Security Strategy [en línea]. Washington, 6 febrero 2015 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf>.
- 26 HUNGRÍA. Ministry of Foreign Affairs. National Security Strategy [en línea]. s.l., 2012 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://2010-2014.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf#!DocumentBrowse>>.
- 27 JAPÓN. Defense of Japan 2015 [en línea]. s.l., 2015 [Fecha de consulta: 5 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/207914/2305794/file/LB-fiche%2012%20pts-UK.pdf>>.
- 28 PAÍSES BAJOS. National Coordinator for Security and Counterterrorism. National Security, Findings report [en línea]. s.l., 23 marzo 2014. [Fecha de consulta: 6 octubre 2015]. Disponible en: <https://english.nctv.nl/themes_en/national-security/index.aspx>.
- 29 POLONIA. National Security Bureau. Republic of Poland's National Security Strategy [en línea]. Varsovia, 5 noviembre 2014 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.mzv.cz/file/1483514/Security_Strategy_CZ_2015.pdf>.
- 30 REPÚBLICA CHECA. Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. Security Strategy of the Czech Republic 2015 [en línea]. Praga, febrero 2015 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.mzv.cz/file/1483514/Security_Strategy_CZ_2015.pdf>.
- 31 ESTONIA. National Security Concept [en línea]. s.l., 12 mayo 2010 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/JPA_2010_ENG.pdf>. Traducción no oficial.
- 32 ISLANDIA. Committee for the development of a National Security Policy for Iceland. Proposals [en línea]. s.l., febrero 2014 [Fecha de consulta: 02 septiembre 2015]. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/documents/press_corner/20140324_en.pdf>. Traducción no oficial.
- 33 MÉXICO. Consejo de Seguridad Nacional. Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI [en línea]. s.l., 2014 [Fecha de consulta: 5 octubre 2015]. Disponible en: <<http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>.

Directrices de Seguridad y Defensa

- **Políticas**
 - o Finlandia (Finnish Security and Defence Policy 2012)³⁴.
- **Estrategias**
 - o Portugal (Estratégia de segurança e defesa nacional 2013)³⁵.
- **Otras**
 - o Francia (White Paper on Defence and National Security 2013)³⁶.
 - o Italia (White Paper for international security and defence 2015)³⁷.

Directrices de Defensa

- **Políticas**
 - o Austria (Austrian Defence Policy 2013)³⁸.
 - o Corea (National Defense Policy 2014)³⁹.
 - o Grecia (National Defence Policy 2014)⁴⁰.
 - o Japón. (Defense Policy 2015)⁴¹.
 - o Noruega (defence policy 2013)⁴².

34 FINLANDIA. Prime Minister's Office. Finnish Security and Defence Policy 2012 [en línea]. Helsinki, 15 marzo 2013 [Fecha de consulta: 1 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2015.html>.

35 PORTUGAL. Governo de Portugal. Conceito Estratégico de Defesa Nacional [en línea]. s.l., 5 abril 2013 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf>.

36 FRANCIA. Ministry of Defense. White Paper on Defence and National Security [en línea]. s.l., julio 2013 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/207914/2305794/file/LB-fiche%2012%20pts-UK.pdf>>.

37 ITALIA. Ministry of Defence. White Paper for international security and defence. [en línea]. s.l., 30 abril 2015 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf>.

38 AUSTRIA. Federal Chancellery of the Republic of Austria. Austrian Security Strategy [en línea]. Viena, julio 2013. [fecha de consulta: 29 septiembre 2015]. Disponible en: <http://apo.org.au/sites/all/modules/publicnt/publicnt.php?nid=33996&file=http://apo.org.au/files/Resource/dpmc_nationalsecuritystrategy_jan2013.pdf>. p. 11.

39 COREA. Op. cit. pp. 39-43.

40 GRECIA. Ministry of National Defence. White Paper on Defence 2014 [en línea]. s.l., enero 2015. [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <http://static2271.ovhcloudcdn.com/v1/AUTH_a4f5f2560789433da7bcbb5945bf92fa/default/sites/mod.mil.gr/White_Paper.pdf>.

41 JAPÓN. Loc. cit.

42 NORUEGA, Op. cit. p.3.

- o Portugal (Política de defensa nacional 2015)⁴³.
- o Suecia (Defence Policy 2015)⁴⁴.
- o Turquía (National Defense Policy 2000)⁴⁵.

- **Estrategias**

- o Canadá (Canada Defence Strategy 2008)⁴⁶.
- o Eslovaquia (Defence Strategy of the Slovak Republic 2005)⁴⁷.
- o Eslovenia (Defence Sector Strategic Review 2009)⁴⁸.
- o Estados Unidos (Defense Strategic Guidance 2012)⁴⁹.
- o Estonia (National Defense Strategy 2011)⁵⁰.
- o Finlandia (Ministry of Defence Strategy 2025)⁵¹.
- o Irlanda (Strategy Statement 2015)⁵².
- o Polonia (Defense Strategy 2009)⁵³.

43 PORTUGAL. Ministério da Defesa Nacional. A Defesa de Portugal 2015 [en línea]. s.l., septiembre 2015 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defesa.pt/ebook/index.html>>.

44 SUECIA. Sweden's Defence Policy 2016 to 2020 [en línea]. s.l., 8 mayo 2015 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.government.se/government-policy/defence/the-swedish-defence-bill-2016-2020/>>.

45 TURQUÍA. Ministry of National Defence. Defense White Paper 2000 [en línea]. Ankara, 2001 [Fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/154907/ipublicationdocument_singledocument/8be48d28-5065-40d4-a82c-8f001350113e/en/Turkey_2000eng.pdf>. p. 34.

46 CANADÁ. Ministry of National Defence of Canada. Canada First Defence Strategy 2008 [en línea]. s.l., 2008. [fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf>.

47 ESLOVAQUIA. Ministry of Defence of the Slovak Republic. Defence Strategy of the Slovak Republic 2005 [en línea] s.l., 2005 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.mosr.sk/white-paper-on-defence-of-the-slovak-republic/>>.

48 ESLOVENIA. Ministry of Defence. Strategic Review of Defence Sector 2009. [en línea]. Ljubljana, 14 octubre 2009. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/SPOR_eng_izvlecek.pdf>.

49 ESTADOS UNIDOS. The White House. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense [en línea]. Washington, 3 enero 2012 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>.

50 ESTONIA. Estonian Ministry of Defence. National Defence Strategy [en línea] s.l., 2011 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.kmin.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_defence_strategy.pdf>.

51 FINLANDIA. Ministry of Defence. Ministry of Defence Strategy 2025. Securely into the future [en línea]. Helsinki, 6 julio 2006. [Fecha de consulta: 1 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.defmin.fi/files/674/Securely_into_the_future_-_strategy_2025.pdf>.

52 IRLANDA. Department of Defence and Defence Forces. Strategy Statement [en línea]. Newbridge, marzo 2015 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defence.ie/web-site.nsf/Strategy2015E>>.

53 POLONIA. Ministry of National Defence. Defense Strategy of the Republic of Poland [en línea]. Varsovia, 2009 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://en.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/02/strategia_obronnosci_eng.pdf>.

- o República Checa (Defence Strategy 2012)⁵⁴.
- **Otras directrices de Defensa**
 - o Alemania (Defence Policy Guidelines 2011)⁵⁵.
 - o Australia (Defence White Paper 2013)⁵⁶.
 - o Dinamarca (Danish Defence Agreement 2012)⁵⁷.
 - o Bélgica (The value of the Belgian Defence 2014)⁵⁸.
 - o España (Directiva de Defensa Nacional 2012)⁵⁹.
 - o Irlanda (White Paper of Defence 2015)⁶⁰.
 - o México (Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013)⁶¹.
 - o Países Bajos (Future Policy Survey 2010)⁶².

I. Observaciones

De las 47 directrices obtenidas de los documentos fuente es posible observar algunas regularidades que ameritan nuestra atención.

-
- 54 REPÚBLICA CHECA. Ministry of Defence of the Czech Republic. The Defence Strategy of the Czech Republic. A Responsible State and a Reliable Ally [en línea]. Praga, 26 septiembre 2012 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.army.cz/assets/en/ministry-of-defence/strategy-and-doctrine/strategie_an.pdf>.
 - 55 ALEMANIA. German Ministry of Defence. Defence Policy Guidelines [en línea]. Berlín, 27 mayo 2011. [fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNjEzMjc2NjgyMDIwMjAyMDIw/110527%20VPR%20engl.pdf>>.
 - 56 AUSTRALIA. Department of Defence. Defence White Paper 2013 [en línea]. s.l., 3 mayo 2013. [fecha de consulta: 29 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf>. el White Paper 2015, al momento de escribir estas líneas aún no había sido difundido.
 - 57 DINAMARCA. Danish Defence Agreement 2013-2017 [en línea]. Copenhague, 2012. [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/The-DanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>>.
 - 58 BÉLGICA. Ministry of National Defence. The value of the Belgian Defence [en línea]. s.l., enero 2014. [fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.mil.be/fr/page/la-valeur-de-la-defense-belge>>.
 - 59 ESPAÑA. Presidencia del Gobierno. Directiva de Defensa Nacional. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. [en línea]. Madrid, julio 2012. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>>.
 - 60 IRLANDA. White Paper on Defence [en línea]. s.l., agosto 2015. [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defence.ie/WebSite.nsf/WP2015E>>.
 - 61 MÉXICO. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. [en línea]. s.l., 2013 [Fecha de consulta: 5 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf>.
 - 62 PAÍSES BAJOS. Ministry of Defence. Future Policy Survey. A new foundation for the Netherlands Armed Forces [en línea]. s.l., 29 marzo 2010. [Fecha de consulta: 6 octubre 2015]. Disponible en: <<https://www.government.nl/ministries/ministry-of-defence/documents/reports/2011/09/23/future-policy-survey-summary-and-conclusions>>.

1. Es un acuerdo político amplio de la sociedad y por ende una política de Estado

A menudo en la distinción entre política de Estado y una política de Gobierno, se enfatiza que la política de Defensa sería del primer tipo. Sin embargo, cuando se pretende definir la diferencia entre ambas, se apela en primer lugar a un criterio temporal: Las Políticas de Gobierno serían de corto plazo; las de Estado, de largo. Velásquez⁶³ por ejemplo, clasifica la diferencia entre ambas como una cuestión dependiente de “su grado de permanencia”⁶⁴. Otros autores reafirman el punto señalando que la Política de Estado “refleja la estructura de intereses más permanentes y consolidados del Estado en lo largo del tiempo”⁶⁵; mientras la política de gobierno, “Se relacionan con las prioridades, énfasis, estilo y tono definidos por las fuerzas que ocupan, en diferentes períodos, el mando del poder ejecutivo nacional”⁶⁶. Si bien podemos estar en general de acuerdo con la afirmación, nos deriva a otro problema práctico: ¿Cómo determinar cuándo es un largo plazo? ¿En qué momento una política particular de un gobierno pasa a ser política de Estado?

Nuestra intuición es que más que el tiempo transcurrido, es el grado de aceptación de la misma en la sociedad y/o su legitimación por un acuerdo amplio lo que le entrega su carácter de Política de Estado; mientras que las Políticas de Gobierno vendrían a ser legitimadas por una mayoría absoluta o incluso relativa. El plan AUGE puede ser un excelente ejemplo de esto: comenzó como una política de gobierno del presidente Lagos, pero con el tiempo llegó a ser aceptada como una buena política y, por ende, mantenida incluso por gobiernos de una coalición enteramente distinta, al punto que ya podríamos llamarla una Política de Estado.

Un ejemplo en esta área es el caso danés que comienza su Acuerdo de Defensa de Dinamarca 2013-2017⁶⁷ con el siguiente párrafo: “La coalición del gobierno danés (los Social Demócratas, el partido Social-Liberal y el Partidos Socialista Popular) y el ‘Venstre’ (el Partido

63 VELÁSQUEZ Gavilanes, Raúl. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá, Colombia, Desafíos 20: 149-187, I semestre 2009.

64 *Ibid.*, p. 183.

65 “Reflete a estrutura dos intereses mais permanentes e consolidados do Estado ao longo do tempo” BONOTTO. A política externa do governo Lula: Um balanço preliminar. Principios: Revista Teórica, Política e da Informação, São Paulo (71), 2005. Citado en: MARTINS Senohras, Elói y NASSER de Carvalho, Patrícia. A Agenda Contemporânea da Política de Segurança e Defesa Brasileira. En: DEFESA, Segurança Internacional e Forças Armadas por Maria Celina D’Araujo “et al” Campinas SP, Mercado de Letras, 2008 p. 125. Traducción del autor.

66 “Relaciona-se às ênfases, estilo e tom definidos pelas forças que ocupam, em diferentes períodos, o comando de poder executivo nacional”. *Ibid.*

67 DINAMARCA. Op. cit. p. 1. Traducción del autor.

Liberal), El Partido Popular Danés, la Alianza Liberal y los Conservadores han entrado en el siguiente acuerdo concerniente a la defensa de Dinamarca para el período 2013-2017⁶⁸.

Ahora bien ¿qué foro lo suficientemente amplio y representativo existe en Chile para ello? La opción más cercana a ello parece ser el Congreso, toda vez que puede representar no solamente la visión de la coalición de gobierno de turno, sino también a otras fuerzas políticas constituidas y refrendadas por el voto popular.

2. Es de carácter vinculante, o al menos orientador

En América Latina se comenzaron a publicar los “Libros Blancos” a la usanza de los “White papers” del mundo anglosajón. Sin embargo, la traducción del término hizo que se perdiera algo. Si bien la noción de blanco trajo consigo la transparencia asociada a la blancura, se perdió la mecánica del sistema anglosajón. Un White paper es una posición oficial del gobierno⁶⁹ y suele ser seguido de uno o varios proyectos de ley que le dan fuerza⁷⁰. También existen los Green paper que son más bien documentos consultivos, donde lo que se busca es abrir el debate en torno a un tema y en algunos casos preceden a un white paper⁷¹. También existen los menos frecuentes Blue paper que son más bien antecedentes para una discusión⁷².

Los libros blancos, si bien cumplen con el objetivo de transparentar información, no pueden por sí mismos poseer el carácter vinculante de una ley. ¿Qué puede hacer un efectivo de las FF.AA. o un funcionario civil ante un conflicto entre lo que dice un Libro Blanco, por una parte, y los cuerpos normativos, por otra, sino obedecer aquello que los últimos dictan? Esto, por supuesto, no es insinuar que dichos libros no cumplen una función, ni que sea recomendable dejar de publicarlos. Más bien apunta al hecho de vincular sus orientaciones en con algún otro documento, paralelo o posterior, que permita armonizar lo expresado en el libro y lo que ordenan las leyes.

Las directrices que hemos recolectado poseen todas un carácter vinculante, sea porque el documento se origina en una autoridad del Estado,

68 *Ibíd.* p. 1.

69 CANADÁ. Biblioteca del Parlamento. Parliament Information PARLINFO [en línea]. White Papers. Introduction, 16 diciembre 2009. fecha de consulta: 15 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Pages/WhitePapers.aspx>>.

70 REINO UNIDO. Parlamento [en línea]. Londres: Glossary. [fecha de consulta: 18 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/>>.

71 *Ibíd.*

72 MICHIGAN State University. Research Guides [en línea]. Finding British Parliamentary Papers in the M.S.U. Libraries, Collections Guide No. 6 (Advanced). [fecha de consulta: 18 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://libguides.lib.msu.edu/researchguides>>.

o bien porque una le ha entregado su reconocimiento a algún documento emanado por una comisión.

- En el caso de Estonia, el Concepto Nacional de Seguridad⁷³ fue aprobado por el Riigikogu (el parlamento unicameral de Estonia).
- En República Checa, la Estrategia de Seguridad fue redactada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero aprobada por el Gobierno⁷⁴.
- En Polonia, la Estrategia de Seguridad Nacional fue publicada por la Oficina de Seguridad Nacional, pero fue aprobada por el Presidente tras su presentación por el Primer Ministro⁷⁵.

3. Comienza con un diagnóstico o visión de su entorno

Las políticas en el ámbito de la seguridad y la defensa, han de comenzar relevando la particular cosmovisión del Estado al que pretenden proteger. Más que estimar la naturaleza concreta de algunos riesgos o amenazas, presentan la situación subyacente que facilita o permite que algunas fuentes de inseguridad existan. Esto sirve a dos propósitos:

- i. Fija una suerte de acuerdo interno sobre el mundo frente al cual hay que desenvolverse; y
- ii. Le comunica a ese mundo los supuestos fundamentales con los que va a operar.

A modo de ejemplo se puede citar:

El caso coreano titula al primero de los nueve acápites de su White Paper: “Cambios en el Ambiente de Seguridad y Cambios Venideros”⁷⁶.

En el caso del Reino Unido, la Estrategia Nacional de Seguridad⁷⁷ señala en la primera de cuatro partes el “Contexto Estratégico”⁷⁸.

En Francia, el White Paper posee un capítulo 1 dedicado a “Francia en el Nuevo Panorama Estratégico”⁷⁹ y un capítulo 3 sobre “El Estado del Mundo”⁸⁰.

73 ESTONIA. National Security Concept. Op. cit. p. 1.

74 REPÚBLICA CHECA. Security Strategy of the Czech Republic 2015. Op.cit. p. 27.

75 POLONIA. Republic of Poland’s National Security Strategy. Op. cit. p. 4.

76 COREA. Ministry of National Defense. Op. cit.pp. 8-33.

77 REINO UNIDO. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Loc. cit.

78 “Strategic Context”. REINO UNIDO. *Ibíd.* p. 13.

79 FRANCIA. Op. cit. p. 13.

80 *Ibíd.* p. 27.

En el caso mexicano, el Programa para la Seguridad Nacional dedica su sección II a “El entorno estratégico de México en el siglo XXI: los desafíos del presente”⁸¹ y contiene subsecciones para “La posición de México en el mundo”⁸², Seguridad Interior y Defensa”⁸³ y “Riesgos y Amenazas”⁸⁴.

En Suiza, la Política de Seguridad⁸⁵ establece los “Desarrollo en el ambiente”⁸⁶ y los “Riesgos y oportunidades”⁸⁷.

4. Describe la situación actual de sus medios para la provisión de Seguridad y/o Defensa

Si bien este es un requisito común y presente en todos los documentos de esta naturaleza, no deja de ser relevante. El ejercicio de recapitular el estado actual de la defensa es relevante por cuanto comunica, interna y externamente, la situación de general en que se encuentran las capacidades nacionales en esta materia. Así como la visión general señala los supuestos, esta sección señala los hechos objetivos internos con los cuales el Estado cuenta. Esto le permite cumplir dos funciones centrales:

- i. Hacia los ciudadanos es un ejercicio de rendición de cuentas, toda vez que ofrece una idea aproximada de lo que el uso de recursos públicos (financieros, humanos, materiales, jurídicos u otros), produce en el ámbito de la seguridad y defensa.
- ii. Hacia los demás países contribuye a generar disuasión, toda vez que éste no es simplemente el resultado de las capacidades, sino también existe en función de cómo esas capacidades son percibidas.

Por supuesto la mera transparencia no produce automáticamente disuasión; esta es más bien un producto de la interacción entre las capacidades reales, la información transmitida, y la evaluación costo-beneficio que potenciales adversarios podrían calcular. Pero en cuanto a lo

81 MÉXICO. Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018. Op. cit. p. 46.

82 *Ibíd.* p. 47.

83 *Ibíd.* p. 55.

84 *Ibíd.* p. 62.

85 SUIZA Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the Security Policy of Switzerland. Op. cit. p. 6.

86 *Ibíd.* p. 5.

87 *Ibíd.* p. 9.

que la responsabilidad del Estado respecta, es junto al desarrollo de sus medios lo que puede hacer para proveerse de seguridad, habida cuenta que no puede manejar, sino solamente influir en las estimaciones de otros actores.

5. No hace un fuerte énfasis en la diferencia entre Política y Estrategia

Aunque conceptualmente distintos, Estrategia y Política parecen ser usados de manera indistinta dentro de la OCDE. En términos generales, una Política contiene el conjunto las orientaciones valóricas que el Estado ha definido como más importantes. Una estrategia en cambio, es el conjunto de compromisos adoptados en torno a los medios para llevar a cabo una política. Autores como Betts han ofrecido una definición similar: “Una estrategia es una cadena de Relaciones entre medios y fines que se extiende por varios niveles de análisis, desde las maniobras de unidades hasta los empleos específicos”⁸⁸. Otros autores han ofrecido ideas en misma línea “Una definición contemporánea común la describe [la estrategia] como siendo capaz de mantener un balance entre fines, formas y medios; acerca de identificación de nuevos objetivos; y acerca de recursos y métodos disponibles para lograr tales objetivos”⁸⁹.

Pero si Betts nos remarca la diferencia: “[...] estrategia es un plano distinto entre política y operaciones, una idea que conecta los dos, más que ser cualquier de ellos”⁹⁰; Freedman cuestiona que la diferencia sea tan sólida: “[...] estrategia no es muy diferente de otros términos relacionados, tales como poder y política. Mientras sus significados exactos son explorados, en los textos académicos, raramente hasta una conclusión, su adopción en el habla diaria tiende a ser imprecisa, suelta, vaga”⁹¹.

88 Véase por ejemplo la definición de Betts: “[S]trategies are chains of relationships among means and ends that span several levels of analysis, from the maneuvers of units in specific engagements through larger campaigns, whole wars, grand strategies, and foreign policies.” BETTS, Richard. *Is Strategy an Illusion?* *International Security* 25(2), Otoño 2000, p. 6. Traducción libre del autor.

89 “One common contemporary definition describes it as being about maintaining a balance between ends, ways, and means; about identifying objectives; and about the resources and methods available for meeting such objectives”. FREEDMAN, Lawrence. *Strategy A History*. Nueva York, Oxford University Press, 2013. p. 7. Traducción libre del autor.

90 “[...]strategy is a distinct plan between policy and operations, an idea for connecting the two rather than either of the two themselves”. BETTS, Op. cit. p. 7. cursivas en el original. Traducción libre del autor.

91 “[...] strategy is not much different from other related words, such as power and politics. While their exact meanings are explored, rarely to a conclusion, in scholarly texts, their adoption in everyday speech tends to be imprecise, loose, and lazy” FREEDMAN, Op. cit. p. x-xi. cursivas en el original. Traducción libre del autor.

El asunto es si esa diferencia es real o no, no es trivial, por cuanto no parece que esté clara dentro de las directrices que hemos podido encontrar en la OCDE. Si conceptualmente separamos seguridad de defensa y política de estrategia, entonces tendríamos cuatro directrices diferentes: Política de Seguridad, Estrategia de Seguridad, Política de Defensa y Estrategia de Defensa (tabla 1).

Tabla 1
Tipos ideales de directrices de defensa

		Tipo de directriz	
			Estrategia
Ámbito de la directriz	Seguridad	Política de Seguridad	Política de Seguridad
	Defensa	Política de Defensa	Estrategia de Defensa

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Sin embargo, no fue posible encontrar un solo caso que contuviera esas cuatro directrices, que podríamos denominar la tetralogía ideal, en el sentido que separaría de forma clara la combinación de los distintos tipos de orientaciones de forma definida. Muy por el contrario, tenemos evidencia de que política y estrategia se ha usado de forma intercambiable:

- En el caso de Austria, el documento fuente por ejemplo es denominado Estrategia de Seguridad, pero dentro del mismo se encuentra la directriz llamada Política de Seguridad⁹².
- En el caso Australia, su Defence White Paper 2013 habla de una "Aproximación de Política Estratégica"⁹³.

Es también fácilmente verificable que los países del OCDE organizan su seguridad y defensa en ausencia de una distinción clara entre política y estrategia. De los países que presentan una directriz de política, rara vez alguno posee también una estrategia, y viceversa (ver tabla 2 y figura 1). Más aún, de los pocos que poseen una estrategia y una política, solamente Turquía presenta ambas en un mismo dominio⁹⁴. De los demás casos, podemos observar otras combinaciones de directriz y dominio:

92 AUSTRIA. Op. cit. p. 4.

93 AUSTRALIA. Department of Defence. Defence White Paper 2013. Op. cit. p. 23.

94 TURQUÍA. Defense White Paper 2000. Loc. cit.

- Canadá posee una política de seguridad⁹⁵, pero una estrategia de defensa⁹⁶.
- Finlandia posee una política de seguridad y defensa⁹⁷ y una estrategia de defensa⁹⁸.
- Japón posee una estrategia de seguridad⁹⁹ y una política de defensa¹⁰⁰.

Tabla 2
Tipo de directriz de Seguridad y/o Defensa de países de la OCDE

		Tipo de directriz		
		Política	Estrategia	Otro
Dominio de la directriz	Seguridad	Austria Canadá Noruega Suiza Turquía	Australia Corea Eslovaquia España Estados Unidos Hungria Japón Países Bajos Polonia República Checa	Estonia Islandia México
	Seguridad y Defensa	Finlandia	Portugal	Francia Italia
	Defensa	Austria Corea Grecia Japón Noruega Portugal Suecia Turquía	Canadá Eslovaquia Eslovenia Estados Unidos Estonia Finlandia Irlanda Polonia República Checa	Alemania Australia Bélgica Dinamarca España Irlanda México Países Bajos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

95 CANADÁ. Securing an Open Society: Canada's National Security Policy. Op. cit. p. 1.

96 CANADÁ. Canada First Defence Strategy 2008. Op. cit. p. 3.

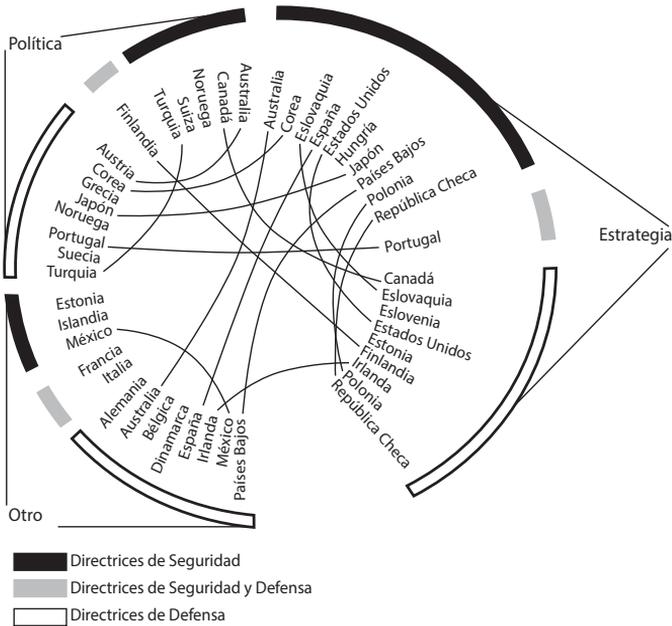
97 FINLANDIA. Finnish Security and Defence Policy 2012. Op. cit. p.3.

98 FINLANDIA. Ministry of Defence Strategy 2025. Op. cit. p.1.

99 JAPÓN. Defense of Japan 2015. Loc. cit.

100 *Ibid.*

Figura 1
Relación entre directrices de Seguridad y/o Defensa de países de la OCDE



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

6. **Proyecta la situación futura o deseada de sus capacidades para la provisión de Seguridad y/o Defensa**

Si bien las modificaciones del potencial nacional es un proceso lento y complejo, ello no quiere decir que las capacidades permanezcan inmutables. Muy por el contrario, la forma en que cambian una serie de factores, influye en alterar esas capacidades, entre ellos:

- i. La tecnología en el ámbito militar;
- ii. El crecimiento económico;
- iii. Las transformaciones de la pirámide poblacional;
- iv. El consenso nacional en torno a valores y objetivos;
- v. El balance de fuerzas en el entorno regional o mundial
- vi. Las percepciones de amenaza; y
- vii. Los esquemas regionales de cooperación, alianza o resolución de controversias.

Así, los énfasis futuros de las directrices toman direcciones muy diferentes dependiendo de los factores particulares que afectan a cada uno de los países.

En el caso alemán al énfasis se da en la cooperación internacional:

“La prevención de los conflictos internacionales y la gestión de crisis requiere de la provisión de fuerzas conjuntas con capacidades de escalabilidad y imposición en diferentes teatros al mismo tiempo. Si es necesario se contará con apoyo. Para estos fines aproximadamente 10.000 efectivos militares simultáneamente serán destinados de manera sostenible”¹⁰¹.

O en el caso coreano, pone el énfasis en una fuerza más profesional:

“La estructura militar se transformará en una estructura de fuerza de élite que tenga las capacidades apropiada para simultáneamente, responder a la amenaza asimétrica norcoreana, a las provocaciones y agresiones locales y con un mayor número de oficiales y suboficiales para prepararse para la reducción de recursos militares”¹⁰².

En Francia, el énfasis está puesto en el Comando y Control:

“Mirando al 2025, la fuerzas armadas francesas poseerán capacidades de mando y control que les permitirán garantizar – en todo momento y al nivel estratégico – el comando operacional y el control nacional de las fuerzas desplegadas”¹⁰³.

En síntesis, no hay una manera única de orientar las respuestas futuras a la seguridad y la defensa, pero ello no obstante no es problemático reconocer determinados énfasis que se desean imprimir, producto de las necesidades y tendencias que cada Estado visualiza.

Conclusiones

La revisión de las directrices de Seguridad y Defensa de la OCDE nos permite sacar algunas conclusiones a partir de las observaciones que hemos hecho.

La primera es que si bien no es necesario completar la “Tetraología ideal” la abrumadora mayoría de los miembros de la OCDE tiene

101 ALEMANIA. Defence Policy Guidelines. Op. cit. p. 11.

102 COREA Op.cit. p. 83. Traducción libre del autor.

103 FRANCIA. White Paper on Defence and National Security. Op. cit. p. 89. Traducción libre del autor.

directrices públicas de cómo conducir su Seguridad, su Defensa o ambas. En este sentido, parece haber un uso algo laxo del lenguaje, de manera que en los casos estudiados, los países han tratado como sinónimos a seguridad y defensa, por un parte, y a política y estrategia, por otra.

La segunda, que las directrices de defensa son más que una mera descripción de lo que el sector de la Seguridad y la Defensa es. También suelen contener una visión del mundo; un diseño de los recursos con que responderá a las tendencias esperadas; y un diagnóstico de cuánto le falta para proveer estas respuestas. Ese reconocimiento de las tendencias futuras es una estimación que eventualmente requiere modificaciones, pero que en el tiempo permite hacer predecible alguno (pero no todos) los parámetros de respuesta del Estado.

En tercer lugar, que el carácter oficial de esos documentos y el hecho de que sean aprobados por representantes electos le otorga una legalidad y legitimidad incontrovertida. A diferencia de un artículo académico o un medio de información o difusión, las directrices de seguridad y defensa tienen un claro carácter oficial. Esto tanto porque emanan o son visadas por representantes electos, como por el hecho de que adquieren un carácter de documento de Estado, vinculante y no meramente expresivo de una opinión o punto de vista del Gobierno.

- Disponible en: <http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/-docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf>.
- CANADA. Biblioteca del Parlamento. Parliament Information PARLINFO [en línea]. White Papers. Introduction, 16 diciembre 2009. fecha de consulta: 15 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Pages/WhitePapers.aspx>>.
- CAMILI, Edoardo. Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia [en línea]. Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, s.f. [fecha de consulta: 9 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/03/Sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia-Edoardo-Camilli.pdf>>.
- CHILE. Decreto Supremo Secreto 272 [en línea]. Establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las FF.AA. Santiago, 26 marzo 1985. [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://archivoschile.org/wp-content/uploads/2010/05/Decreto-Supremo-Secreto-272-122.pdf>>.
- CHILE. Ley N°20.424 [en línea]. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 2 febrero 2005 [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://bcn.cl/1mjsb>>.
- COREA. Ministry of National Defense. 2014 Defense White Paper [en línea] Seul, 31 Diciembre 2014. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.mnd.go.kr/cop/pblicitn/selectPublicationUser.do?siteId=mnd_eng&componentId=51&categoryId=0&publicationSeq=689&pageIndex=1&id=mnd_eng_021400000000>.
- DINAMARCA. Danish Defence Agreement 2013-2017 [en línea]. Copenhagen, 2012. [fecha de consulta: 17 agosto 2015]. Disponible en: <<http://www.fmnd.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>>.
- ESLOVAQUIA. Security Strategy of the Slovak Republic 2005 [en línea] s.l., 2005 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.mosr.sk/data/files/795.pdf>>.
- ESLOVAQUIA. Ministry of Defence of the Slovak Republic. Defence Strategy of the Slovak Republic 2005 [en línea] s.l., 2005 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.mosr.sk/white-paper-on-defence-of-the-slovak-republic/>>.
- ESLOVENIA. National Assembly. Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia [en línea] Ljubljana, 2 abril 2010 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/RSNV2010_slo_en.pdf>.
- ESLOVENIA. Ministry of Defence. Strategic Review of Defence Sector 2009. [en línea]. Ljubljana, 14 octubre 2009. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015].

- Disponible en: <http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/SPOR_eng_izvlecek.pdf>.
- ESPAÑA. Presidencia del Gobierno. Directiva de Defensa Nacional. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. [en línea]. Madrid, julio 2012. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>>.
- ESPAÑA. Presidencia del Gobierno. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido [en línea]. s.l., mayo 2013. [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/documentos/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf>.
- ESTADOS UNIDOS. Joint Chiefs of Staff. The National Military Strategy of the United States of America 2015 [en línea]. s.l, 2015. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf>.
- ESTADOS UNIDOS. The White House. National Security Strategy [en línea]. Washington, 6 febrero 2015 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf>.
- ESTADOS UNIDOS. The White House. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense [en línea]. Washington, 3 enero 2012 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>.
- ESTONIA. Estonian Ministry of Defence. National Defence Strategy [en línea] s.l., 2011 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.kmin.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_defence_strategy.pdf>.
- ESTONIA. National Security Concept [en línea] s.l., 12 mayo 2010 [Fecha de consulta: 30 septiembre 2015]. Disponible en: <http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/JPA_2010_ENG.pdf>.
- FINLANDIA. Ministry of Defence. Ministry of Defence Strategy 2025. Securely into the future [en línea]. Helsinki, 6 julio 2006. [Fecha de consulta: 1 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.defmin.fi/files/674/Securely_into_the_future_-_strategy_2025.pdf>.
- FINLANDIA. Prime Minister's Office. Finnish Security and Defence Policy 2012 [en línea]. Helsinki, 15 marzo 2013 [Fecha de consulta: 1 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2015.html>.
- FRANCIA. Ministry of Defense. White Paper on Defence and National Security [en línea]. s.l., julio 2013 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/207914/2305794/file/LB-fiche%2012%20pts-UK.pdf>>.

- FREEDMAN, Lawrence. *Strategy A History*. Nueva York, Oxford University Press, 2013. 768 pp.
- GRECIA. Ministry of National Defence. *White Paper on Defence 2014* [en línea]. s.l., enero 2015. [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <http://static2271.ovhcloudcdn.com/v1/AUTH_a4f5f2560789433-da7bcb5945bf92fa/default/sites/mod.mil.gr/White_Paper.pdf>.
- HUNGRÍA. Ministry of Foreign Affairs. *National Security Strategy* [en línea]. s.l., 2012 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://2010-2014.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf#!DocumentBrowse>>.
- IRLANDA. Department of Defence and Defence Forces. *Strategy Statement* [en línea]. Newbridge, marzo 2015 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defence.ie/website.nsf/Strategy2015E>>.
- IRLANDA. *White Paper on Defence* [en línea]. s.l., agosto 2015. [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defence.ie/WebSite.nsf/WP2015E>>.
- ISLANDIA. Committee for the development of a National Security Policy for Iceland. *Proposals* [en línea] s.l., febrero 2014 [Fecha de consulta: 02 septiembre 2015]. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/documents/press_corner/20140324_en.pdf>.
- ITALIA. Ministry of Defence. *White Paper for international security and defence*. [en línea]. s.l., 30 abril 2015 [Fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf>.
- JAPÓN. *Defense of Japan 2015* [en línea]. s.l., 2015 [Fecha de consulta: 5 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/207914/2305794/file/LB-fiche%2012%20pts-UK.pdf>>.
- MARTINS Senohras, Elói y NASSER de Carvalho, Patrícia. *A Agenda Contemporânea da Política de Segurança e Defesa Brasileira*. En: DEFESA, Segurança Internacional e Forças Armadas. I Encontro ABED por Maria Celina D'Araujo "et al" Campinas SP, Mercado de Letras, 2008. pp. 123-143.
- MÉXICO. Consejo de Seguridad Nacional. *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI* [en línea]. s.l., 2014 [Fecha de consulta: 5 octubre 2015]. Disponible en: <<http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>.
- MÉXICO. *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 - 2018* [en línea]. s.l., 2013 [Fecha de consulta: 5 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.seдена.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf>.
- MICHIGAN State University. *Research Guides* [en línea]. *Finding British Parliamentary Papers in the M.S.U. Libraries, Collections Guide No. 6 (Advanced)*. [fecha de consulta: 18 septiembre 2015]. Disponible en:

- <<http://libguides.lib.msu.edu/researchguides>>.
- NORUEGA. Ministerio de Defensa. Norwegian Defence 2013 [en línea]. s.l., 27 febrero 2013. [fecha de consulta: 29 septiembre 2015]. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/fakta-om-forsvaret-2013_engelsk_oppdaterert-mai-2013.pdf>.
- PAÍSES BAJOS. National Coordinator for Security and Counterterrorism. National Security, Findings report [en línea]. s.l., 23 marzo 2014. [Fecha de consulta: 6 octubre 2015]. Disponible en: <https://english.nctv.nl/themes_en/national-security/index.aspx>.
- PAÍSES BAJOS. Ministry of Defence. Future Policy Survey. A new foundation for the Netherlands Armed Forces [en línea]. s.l., 29 marzo 2010. [Fecha de consulta: 6 octubre 2015]. Disponible en: <<https://www.government.nl/ministries/ministry-of-defence/documents/reports/2011/09/23/future-policy-survey-summary-and-conclusions>>.
- POLONIA. Ministry of National Defence. Defense Strategy of the Republic of Poland [en línea]. Varsovia, 2009 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://en.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/02/strategia_obronnosci_eng.pdf>.
- POLONIA. National Security Bureau. Republic of Poland's National Security Strategy [en línea]. Varsovia, 5 noviembre 2014 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <en.bbn.gov.pl/download/3/1314/NSS-RP.pdf>.
- PORTUGAL. Governo de Portugal. Conceito Estratégico de Defesa Nacional [en línea]. s.l., 5 abril 2013 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf>.
- PORTUGAL. Ministério da Defesa Nacional. A Defesa de Portugal 2015 [en línea]. s.l., septiembre 2015 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.defesa.pt/ebook/index.html>>.
- PROYECTO DE LEY. N° de Mensaje 053-359. N° de Boletín: 7678-02. Establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. Valparaíso, 20 de mayo 2011.
- REINO UNIDO. Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 0-01 UK Defence Doctrine (5th Edition) [en línea]. Shrivenham, noviembre 2014. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389755/20141208-JDP_0_01_Ed_5_UK_Defence_Doctrine.pdf>.
- REINO UNIDO. Parlamento [en línea]. Londres: Glossary. [fecha de consulta: 18 septiembre 2015]. Disponible en: <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/>>.
- REINO UNIDO. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National

- Security Strategy. /uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf>
- REPÚBLICA CHECA. Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. Security Strategy of the Czech Republic 2015 [en línea]. Praga, febrero 2015 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.mzv.cz/-file/1483514/Security_Strategy_CZ_2015.pdf>.
- REPÚBLICA CHECA. Ministry of Defence of the Czech Republic. The Defence Strategy of the Czech Republic. A Responsible State and a Reliable Ally [en línea]. Praga, 26 septiembre 2012 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <http://www.army.cz/assets/en/ministry-of-defence/strategy-and-doctrine/strategie_an.pdf>.
- STOLBERG, Alan G. How Nation-States Craft National Security Strategy Documents [en línea]. Strategic Studies Institute Monograph, U.S. Army War College, octubre 2012 [fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1128>>.
- SUECIA. Sweden's Defence Policy 2016 to 2020 [en línea]. s.l., 8 mayo 2015 [Fecha de consulta: 7 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.government.se/government-policy/defence/the-swedish-defence-bill-2016-2020/>>.
- SUIZA. Schweizer Armee. Die Strategie der Schweizer Armee. Vision und strategische Stossrichtungen – Erläuterungen für zivile und militärische Kader [en línea]. s.l., 18 junio 2007. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <<http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/en/home/-dokumentation/armeestrategie.parsys.0008.downloadList.29900.DownloadFile.tmp/strategieschweizerarmeed070618.pdf>>.
- SUIZA. Federal Council. Security through Cooperation. Report of the Federal Council to the Federal Assembly on the Security Policy of Switzerland [en línea]. s.l., 7 junio 1999 [Fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/en/home/documentation/-bases.parsys.0001.downloadList.00011.DownloadFile.tmp/repsecpol2000.pdf>>.
- TURQUÍA. Undersecretariat for Defence Industries 2012-2016 Strategic Plan [en línea]. s.l., s.f. [fecha de consulta: 8 agosto 2015]. Disponible en: <http://www.ssm.gov.tr/home/institutional/Documents/Sp2012_2016/files/ssm_ing.pdf>.
- TURQUÍA. Ministry of National Defense. Defense White Paper 2000 [en línea]. Ankara, 2001 [Fecha de consulta: 8 octubre 2015]. Disponible en: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/154907/ipublicationdocument_singledocument/8be48d28-5065-40d4-a82c-8f001350113e/en/Turkey_2000eng.pdf>.
- VELÁSQUEZ Gavilanes, Raúl. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Bogotá, Colombia, Desafíos 20: 149-187, I semestre 2009.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly* 67(4): 481-502, Dic. 1952.

LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EL TERRORISMO COMO EXPONENTE DEL DESVANECIMIENTO DE LA DICOTOMÍA ENTRE SEGURIDAD INTERIOR Y EXTERIOR[◇]

Andrés De Castro García*

Introducción

Con la aparición de nuevos retos para la Seguridad Internacional, los Estados precisan contar con la capacidad de conocer su realidad, así como la de adelantarse a las necesidades y adaptarse a ellas para enfrentar sus amenazas de manera eficaz, asegurando el cumplimiento de una de las funciones que, como el mantenimiento de la seguridad, les son propias.

En este sentido, el narcotráfico y el terrorismo internacional se presentan entre las conocidas como nuevas amenazas¹ compiladas por Browning². El fenómeno del narcotráfico tiene presencia en los cinco continentes y un vasto despliegue logístico, consecuencia de su relación con el lucro que resulta de su ilícita producción, tráfico y venta, categorías, éstas, omnipresentes en la definición y análisis del crimen organizado³.

El tráfico de drogas, como manifestación del crimen organizado, y su componente transfronterizo en relación con la gestión fronteriza, es el objeto al que dedica su atención este capítulo de libro, que busca ahondar en la delgada línea que separa los conceptos de “seguridad” y “defensa” a través del análisis de la gestión fronteriza contra el narcotráfico y con ésta como ejemplo.

El estudio de esta realidad deriva de la necesidad de ahondar

◇ El presente capítulo de libro es resultado de una estancia de investigación en FLACSO España y fruto del Proyecto de Investigación ANEPE: “Gestión Fronteriza contra el narcotráfico: una propuesta para Chile”. El autor aprovecha para agradecer a FLACSO España por tan generosa oportunidad.

* Profesor Asociado e Investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE-Chile). Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM-UNED).

Docente-Investigador de la Universidad Técnica del Norte (UTN - Ecuador), Miembro Titular de FLACSO - España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Salamanca (USAL - España) y Doctor en Seguridad Internacional por el IUGM - UNED (España).

1 BÚZAN, Barry & WAEVER, Olav & DE WILDE, Jaap. *Security: A new framework for analysis*. Londres. Lynne Rienner Publishers. 1998.

2 BROWNING, Christopher S. *International Security. A very short introduction*. Oxford. Oxford University Press. 2013.

3 SIEGEL, VAN DE BUNT. *Traditional organized crime in the modern world*. Nueva York. Springer. 2010.

en su reflexión, permitiendo la generación de modelos y políticas propias para cada Estado y realidad, evitando la copia indiscriminada, la cual ha tenido lugar en demasiados contextos y países, con nefastas consecuencias⁴.

Para cumplir con el propósito de este capítulo, se lleva a cabo un estudio de de la gestión fronteriza contra el narcotráfico. La idea básica es hacer un análisis general que perfilar el debate y avanzar en el desarrollo de la agenda en materia de seguridad transfronteriza que observe si aún es posible establecer la diferencia entre seguridad y defensa.

Además, después de una aproximación inicial al problema de estudio, se planteó conocer la interrelación de la existencia y desarrollo de los mecanismos de integración regional y de cooperación internacional y su relación con el éxito de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en los tres países que se analizan en este trabajo. La lógica que guía esta investigación parte de las contribuciones previas que han realizado varios autores para el caso específico del narcotráfico -ver, por ejemplo⁵- en lo referente a la cooperación multilateral⁶.

Además, como se ha comprobado que la pertenencia de un país a una experiencia de integración regional y la creación de mecanismos de cooperación internacional eficaces puede influir de manera positiva en el resultado de la gestión fronteriza contra el narcotráfico, es necesario ahondar en la definición de los términos y los conceptos entre "seguridad" y "defensa" por la importancia regional que estos tienen, sobre todo en el contexto de la UNASUR.

Así, vemos que el mayor éxito en la gestión fronteriza contra el narcotráfico reside en hechos como la generación de una política de Estado cuya gestación se hace mucho más simple dada la pertenencia a organismos de integración regional⁷, lo anterior le permite una fuerte institucionalidad, respecto a la relación entre europeización y fortaleza institucional.

Para responder de manera exitosa a los interrogantes de esta investigación, es imprescindible conocer las distintas visiones que existen sobre el análisis de la gestión fronteriza contra el narcotráfico,

4 LAHERA, Eduardo. Política y políticas públicas. Santiago de Chile. CEPAL. 2004.

5 ALDA, Sonia. Fortalecimiento estatal y cooperación multilateral: factores imprescindibles contra el narcotráfico en América Latina. Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2011.

6 DE CASTRO, Andrés. VII Jornadas de Estudios de Seguridad. Latin America and Border Management Against Drug Trafficking as a Challenge: Chile at the Crossroad. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 2015.

7 ANTÓN, José Ignacio & DE CASTRO, Andrés. La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ): una mirada jurídico-política. Santiago de Chile. Revista de Estudios de Seguridad y Defensa n4 pp. 197.213.

pero también sobre la diferenciación entre seguridad y defensa como conceptos, así como el establecimiento de la barrera entre ambos.

Además, es preciso ahondar en las distintas teorías que se han generado y en sus correspondientes discusiones, lo cual es necesario para aprovechar el conocimiento acumulado hasta el momento y lograr una mayor profundidad en los resultados de la investigación.

De hecho, en el próximo epígrafe se enuncian los marcos conceptuales principales en los estudios de seguridad, entre los que se destacan las nociones de securitización y desecuritización, necesarias para entender y analizar tanto la gestión fronteriza contra el narcotráfico como otros temas tangenciales que puedan aparecer, ligados a lo anterior, como las migraciones.

En este sentido, se hace también referencia al concepto de las áreas grises, relacionado con el debate de qué fuerzas resultan las más adecuadas para hacer frente a la amenaza del tráfico ilegal de drogas en el contexto fronterizo

EL DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD Y LAS FRONTERAS: LA ESCUELA DE COPENHAGUE

La caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría suponen un punto de inflexión que tiene como consecuencia que, tras la supremacía del Realismo Clásico como concepción de la seguridad, basado en el elemento militar, el interés nacional y el Estado, haya surgido una corriente de pensamiento que opta por la necesidad de ampliar el concepto de seguridad con el objetivo de dar respuesta a las evidencias empíricas de nuevos riesgos y amenazas⁸.

El movimiento de renovación surgió al amparo de la llamada Escuela de Copenhague, que hizo contribuciones doctrinales fundamentales entre las que destacan los nuevos conceptos de seguridad y seguridad societal, cuyo desarrollo posterior ha servido de base tanto a concepciones políticas más a la izquierda del arco político como a las más conservadoras.

En este contexto se crearon y desarrollaron varios conceptos, entre los que destacan los de securitización y desecuritización, que pretendían contribuir a generar un marco explicativo para los nuevos fenómenos que comenzaban a hacerse patentes como potenciales amenazas a la seguridad: en primer lugar las agendas económicas y medioambientales en los años 70 y 80 y el crimen organizado en los 90⁹.

8 Op. Cit. Buzan, Waever, & de Wilde.

9 Loc. Cit.

El impacto de ambos tipos de fenómenos ha motivado la aparición de la nueva idea de los complejos ampliados de seguridad¹⁰.

Conviven hoy ambas visiones que tratan de explicar las nuevas situaciones a las que se enfrenta el mundo. En primer lugar, se encuentran los tradicionalistas: autores como Arturo Sotomayor¹¹ que defienden la idea de que los cambios que ha tenido la realidad estudiada no manifiestan aún la suficiente consistencia en el tiempo y en el espacio como para justificar un cambio conceptual de esta magnitud. Desde ese punto de vista, la mutación del marco doctrinal que nos proponen los defensores de la concepción ampliada de la seguridad para tratar de entender la realidad internacional no es, al menos por ahora, necesaria.

A este hecho se le suma el argumento de orden práctico según el cual una ampliación del concepto puede desvirtuar los estudios de seguridad, ya que se corre el riesgo de que se incluyan temas que no pertenecen a esta esfera y pueden afectar a la coherencia interna del campo de estudio. En este mismo sentido, los críticos de las nuevas doctrinas de la seguridad, aducen que una concepción indebidamente ampliada de la seguridad podría comprometer al Estado en una mayor cantidad de retos y amenazas para los que no es seguro que tengan capacidad de respuesta. Por otra parte, extender el sentido del concepto de seguridad también supone elevarla a la categoría de bien universal, y por tanto permitir al Estado que tome medidas jurídicas y políticas de mayor nivel, como consecuencia de la securitización de cada vez más problemas.

La adopción de una visión más amplia de la seguridad puede tener implicaciones para los derechos y libertades de los ciudadanos. Lo anterior puede incluso conllevar su limitación, ya que el tratamiento que se hace de las cuestiones de seguridad es menos garantista con el ciudadano que cuando se trata de meras problemáticas políticas o sociales, por lo que es responsabilidad del Estado la de establecer las correctas diferenciaciones.

Para evitar que se produzcan los indeseables efectos mencionados anteriormente, la propia Escuela de Copenhague establece los mecanismos teóricos necesarios para que aquellas realidades sociales que han sido securitizadas puedan ser devueltas al ámbito de lo político o lo social.

Este es precisamente el fundamento del principio de la desecuritización¹²: aquellas realidades políticas o sociales que han sido securiti-

10 BUZAN, Barry. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge. Cambridge University Press. 2008.

11 SOTOMAYOR, Arturo. La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile. 67-88. 2007.

12 WAEVER, Olav. *Securitization and Desecuritization. On security*. Nueva York. Columbia University Press. 1995.

zadas y a las que consecuentemente se ha concedido un mayor nivel de prerrogativas, entendidas éstas como atribuciones para la solución de las amenazas a la seguridad que comportan, pueden volver de nuevo a la agenda política para ser tratadas no como un problema de seguridad, sino como una cuestión meramente política. En ese movimiento de desecuritización, se restauran las garantías de derechos y libertades que habían sido temporalmente eliminadas.

Un desarrollo posterior de este principio lleva a que¹³ establezca dos aproximaciones complementarias: los complejos homogéneos y heterogéneos de seguridad. Los primeros corresponden a la visión tradicional en virtud de la cual se asume la clásica idea de que los complejos de seguridad se mantienen en sectores específicos entre los que destaca el Estado y el componente militar.

Por el contrario, los complejos heterogéneos suponen una apertura acerca de los sectores que se ven involucrados en la idea de seguridad, ampliando su espectro e incorporando otros actores. Dicha acción tiene la ventaja de cubrir un espectro más amplio, en sintonía con las nuevas amenazas y actores que se perciben como característicos de las sociedades contemporáneas, entre las que destacan los actores no estatales como los contratistas de defensa o seguridad y los grupos terroristas.

Dadas las características de este capítulo y de su objeto de estudio, nos vamos a enfocar más en la seguridad ampliada, resultante de observar los complejos heterogéneos de seguridad, aunque ello no implica una aceptación acrítica de las nuevas doctrinas.

Así, la inclusión del fenómeno de las migraciones internacionales como un asunto de seguridad no solamente genera distorsiones teóricas, sino que puede afectar a los derechos humanos ya que la migración es un derecho subjetivo para el Derecho Internacional expresado, entre otros, en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes, fruto de lo contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

El tratamiento de las migraciones como un supuesto de seguridad supone un límite a la eficacia de los mecanismos del Estado para hacer frente al crimen organizado transnacional que, como en el caso del narcotráfico, representa una manifestación de los riesgos genuinos de seguridad.

Así, la concepción de la seguridad ampliada a través de sus múltiples marcos analíticos nos permite acercarnos al fenómeno de estudio de manera más precisa. Los complejos de seguridad regional¹⁴,

13 Loc. Loc. Barry Buzan.

14 Loc. Cit. Buzan & Waever.

nos ayudan a comprender la necesidad de mantener políticas de seguridad colectivas, así como la cooperación internacional permite alcanzar mayores niveles de seguridad.

Las nociones de securitización y desecuritización ayudan a explicar el uso o no uso de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en misiones no tradicionales y a acercarnos al debate de si están realmente preparadas para afrontar esos retos, o, por lo contrario, no lo están. Ello nos obliga a analizar la problemática de las fronteras porosas y el desafío que representa al Estado las nuevas amenazas transnacionales.

Por otra parte, hace casi dos décadas se desarrolló el concepto de Grey Area Phenomena (GAP) que trata de explicar aquellos fenómenos que no son ni negros ni blancos, que no representan en exclusividad ni los asuntos militares ni los puramente civiles —en este caso policiales—, sino que son fruto del entrelazamiento de ambos como consecuencia de la nuevas amenazas de seguridad y de la ampliación del propio concepto. La aceptación de la idea de estas zonas grises hace necesario, por tanto, apostar por la coordinación interagencial¹⁵ y la cooperación internacional¹⁶.

Siguiendo esa misma línea argumentativa, el transcurrir del tiempo ha hecho patente cómo se han reducido los conflictos entre actores estatales a la vez que ha existido un claro aumento de las amenazas de seguridad que escapan a los esquemas de la guerra convencional¹⁷. Estos cambios en la evolución de los conflictos y amenazas a la seguridad, han hecho necesario un riguroso monitoreamiento de esos fenómenos y han permitido el desarrollo de la teoría de las áreas grises. Se trata de zonas en las que se despliegan amenazas a la estabilidad soberana de los Estados, tanto de naturaleza violenta -grupos terroristas, narcotraficantes...- como no violentas -degradación medioambiental, hambrunas y enfermedades-¹⁸.

Además, el autor antes mencionado desarrolla la conexión del tráfico de drogas con otros ilícitos, entre los que destaca el tráfico de armas, ampliamente relacionado con el anterior.

En términos prácticos, la doctrina se ha esforzado en proponer medidas que puedan contribuir a luchar contra las amenazas incluidas en los GAP como la cooperación transnacional. La cooperación entre las

15 Aquel nivel de trabajo coordinado que se produce entre dos o más instituciones de un mismo país.

16 BUCHANAN, Pat. US Defense Policy for the Western Hemisphere: New Wine in Old Bottles, Old Wine in New Bottles, or Something Completely Different? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 1-31.

17 GRUNDY, Warr. Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism. *Camberra Papers on Strategy and Defense*. 110-114.

18 CHALK, Peter. Cross border crime and grey area phenomena in South East Asia. *IBRU Boundary and Security Bulletin*. 67-75.

agencias de seguridad de diferentes países permitiría abordar con eficacia el carácter multidimensional y transnacional de esas amenazas¹⁹ fruto de la globalización y de la cada vez mayor interconexión entre los territorios. De este modo, Reinicke²⁰ ha planteado que la única solución a los problemas a los que nos enfrentamos pasa por la generación de políticas públicas globales que puedan relegar a un segundo plano a los Estados-nación y su capacidad de respuesta.

Así, las políticas públicas globales son el mecanismo que muchos autores han determinado como el más eficiente a la hora de enfrentar ciertas amenazas a la seguridad.

Por su parte, la jurista canadiense Alice Woolley²¹ desarrolla un enfoque complementario al de los autores antes citados, y en el que subraya la importancia de las políticas públicas nacionales a través de la referencia a los programas de seguridad nacional. Lo cual relaciona con el ordenamiento jurídico y la manera en la que, a través del Derecho, las políticas públicas tienen que estar conectadas con la dimensionalidad jurídica, para asegurar así que no exista un vacío democrático y que se carezca de la certeza de que las políticas públicas reflejan la voluntad popular. Es así como la autora considera que ha de generarse la sinergia necesaria entre la parte política y la jurídica, cuyos ámbitos de actuación han de ser complementarios.

De una manera mucho más crítica, Navlakha²² plantea que las políticas públicas de seguridad pueden suponer un riesgo contra la democracia en el proceso de la construcción del enemigo y de las posibles amenazas que pueden derivar de él, lo que podría suponer una disminución de los niveles democráticos acercándose hacia el autoritarismo.

Hay un mayor nivel de consenso en la idea de que existe una tendencia hacia un mayor intercambio comercial y de personas entre los distintos países del mundo, por lo que es necesario contribuir a un diseño efectivo que garantice la eficacia, la eficiencia del sistema estatal de prevención de los fenómenos transnacionales susceptibles de ser incluidos en alguno de los tipos penales relacionados con el crimen organizado y el libre ejercicio de los derechos y las libertades.

En este sentido, académicos de dos universidades canadienses demostraron, a través de un estudio econométrico, cómo el intercambio

19 HILTNER, Sebastian. Facing Grey Area Phenomena Transformation through Transnational Crime and Violence in South East Asia. *ASIEN*. 54-64.

20 REINICKE, William H. *Global Public Policy*. Foreign Affairs 127-138. Nueva York.

21 WOOLLEY, Alice. Legitimizing Public Policy. *The University of Toronto Law Journal*. 153-184. 2008.

22 NAVLAKHA, Georgia. Security Policy: Enemy of Democracy. *Economic and Political Weekly*, 3420-3428. 2002.

comercial entre Canadá y EE.UU. pudo verse reducido tras el aumento de control fronterizo entre ambos países, en los momentos posteriores al atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001. Para evitar que se produzcan efectos indeseables consecuencia de la protección contra los ilícitos, proponen tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas de gestión fronteriza el impacto económico que un fortalecimiento de la seguridad podría tener en la escala global.

De hecho, con ese objetivo, el Gobierno de Estados Unidos (EE.UU.) propuso, tras los atentados del 11/S, el establecimiento de un perímetro de seguridad norteamericano a través de la Segunda Directiva Presidencial de Seguridad Nacional de octubre de 2001²³ y la firma de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes que evidencian la relación entre gestión fronteriza y salvaguarda de la seguridad nacional.

Es precisamente en cuanto a ese concepto, el de seguridad nacional, que se ha dado el debate en torno a lo adecuado de la utilización de fuerzas armadas (FF.AA.) en la represión de aquellas manifestaciones de crimen organizado que ponen en riesgo la seguridad de los Estados con especial importancia en América Latina y en particular en relación al narcotráfico.

Además, desde que hace más de 100 años se firmara en La Haya (Países Bajos) la Convención Internacional del Opio, la lucha contra el tráfico de drogas adquirió una dimensión internacional, poniendo de manifiesto el interés de la comunidad de naciones en hacer frente a este fenómeno.

En consecuencia, la gestión de las fronteras resulta un tema de investigación cuya relevancia aumenta a partir de la caída del Muro de Berlín y progresivamente conforme la globalización se hace más patente y se cristaliza un choque entre la soberanía como concepto tradicional de los Estados y las lógicas tradicionales tal y como se desarrolla en la llamada Escuela de Copenhague, por autores como Buzan²⁴.

EL MARCO JURÍDICO POLÍTICO INTERNACIONAL DE LA GESTIÓN DE FRONTERAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La creación de la Oficina de Naciones Unidas para la Prevención de la Droga y el Delito (UNODC), como organismo especializado en la lucha contra el narcotráfico, en el año 2002, cristalizó la gran importancia que se concede a la lucha contra este problema en el siglo XXI, en el contexto de un mundo cada vez más interconectado.

23 BARTOLOMÉ, Mariano César. La seguridad internacional post 11-s. Contenidos, debates y tendencias. Instituto de publicaciones navales. Buenos Aires. 2006.

24 Op. Cit. Barry Buzan.

En este escenario, las Naciones Unidas consideran que el narcotráfico como manifestación del crimen organizado es una preocupación creciente que genera unos ingresos ilegales de 322 mil millones de dólares estadounidenses (USD) al año. Hecho que conlleva el debilitamiento de las instituciones y del Estado de Derecho, con especial incidencia en aquellos países que resultan más proclives a sufrir esta problemática.

Estas consideraciones llevaron a la Organización de Naciones Unidas (ONU) a afirmar, a través del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), que una adecuada gestión fronteriza es vital para garantizar la estabilidad nacional y regional, así como el crecimiento económico. Una gestión fronteriza eficiente reduce varios ilícitos entre los que se menciona específicamente el tráfico de drogas²⁵.

En ese mismo sentido, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) desarrolló el Integrated Border Management Task Force que es el punto central de contacto de la seguridad fronteriza internacional dentro de la estructura de INTERPOL.

Así mismo, la Unión Europea, también consciente de la importancia del desarrollo de esta área, se manifiesta en parecido sentido en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, atribuyendo a las fronteras la capacidad inherente de vincular indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad.

Es precisamente para hacer frente a esta amenaza que se creó en el año 2004 la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX) con el objetivo de articular la cooperación operativa entre los Estados de la UE, en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores y ayudar a éstos en la formación de los guardias fronterizos nacionales, entre otras funciones.

Sin embargo, y aunque existe un amplio consenso acerca de la importancia de una adecuada gestión fronteriza, algunos países en desarrollo encuentran dificultad para tener un exitoso monitoreo de sus fronteras. A ello concurren varias causas, entre las que se encuentran la debilidad institucional y la ausencia de planificación a medio y largo plazo en el sentido mencionado en un informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre seguridad en las Américas²⁶.

En este marco, el narcotráfico representa una importante amenaza mundial, que excede el daño individual que causa el consumo de drogas y afecta a los niveles económico y gubernamental debilitando las correspondientes capacidades que existen para combatirlo tal y como

²⁵ PNUD Naciones Unidas. (s.f.). Integrated Border Management.

²⁶ OEA. (2009). How to develop a national drug policy. Washington: OEA, CICAD, CARICOM.

señalan, entre otros, Lucía Dammert²⁷. Este problema ha merecido la atención de Naciones Unidas desde hace más de un siglo y monopoliza la atención de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), responsable de asistir a los Estados miembros en su lucha contra las drogas ilícitas, entre otros delitos relacionados.

En el contexto de la Unión Europea, el problema del narcotráfico también ha representado un objeto de preocupación que llevó a la creación del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA por sus siglas en inglés). A la vez, en la Estrategia Europea de Seguridad se destaca el narcotráfico y su conexión con el crimen organizado como una de las principales amenazas.

En el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en particular tras la Declaración de Seguridad de las Américas (DSA) del año 2003, que manifestó que la nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio tenía que contemplar su carácter multidimensional y debía considerar tanto las amenazas tradicionales como las “nuevas amenazas”, el narcotráfico se considera la mayor amenaza para el MERCOSUR, los Países Andinos, Centroamérica y el Caribe²⁸ en el contexto post Declaración.

La DSA atribuye al narcotráfico varias características, entre las que destaca su carácter de problema de alcance mundial. Constituido en nueva amenaza, el narcotráfico pone en peligro la seguridad de los Estados y debe analizarse y enfrentarse desde una perspectiva intersectorial teniendo en cuenta su transnacionalidad.

En su apuesta por el concepto y el desarrollo del término “seguridad multidimensional”²⁹, la propia OEA ha creado la Secretaría de Seguridad Multidimensional con el fin de promover la cooperación entre los Estados miembros de la OEA. Para evaluar, prevenir, enfrentar y responder a las amenazas a la seguridad su estructura se organiza en tres áreas de entre las que destaca la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Defensa y Seguridad, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad: ¿Existe aún una dicotomía entre seguridad interior y exterior?

Desde que empezaron a hacerse patentes los primeros conatos de integración regional en Latinoamérica, pudo apreciarse que existían

27 DAMMERT, Lucía. *Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia*. Academia Superior de Estudios Policiales. Santiago de Chile. 2010.

28 ROJAS ARAVENA, Francisco. *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*. Friedrich Ebert Stiftung, Berlín. 2004.

29 *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, 2003.

en la región muy diversas formas, no solamente de enfrentarse a los riesgos y amenazas a la seguridad, sino también de concebirlos y conceptualizarnos.

Así, si nos circunscribimos al espacio específico de Sudamérica, vemos cómo los países que forman la UNASUR cuentan –fruto de su historia– con una heterogeneidad tal que no les permite un fácil consenso de sus avances en materia de seguridad y defensa.

En ese sentido, los países del Cono Sur aún viven las consecuencias de sus largas dictaduras militares y de una transición a la democracia semi-problemática y en las que las Fuerzas Armadas siguen siendo miradas con recelo en cuanto a su participación en aquellas misiones que algunos califican de “seguridad interior”.

Lo anterior plantea cierta contradicción en cuanto a que las encuestas sitúan a las Fuerzas Armadas en lugares privilegiados de su particular ranking siempre por encima de los partidos políticos en incluso de la Iglesia, pero sin embargo los donantes de opinión serían recelosos de observar militares en las calles. El ejemplo chileno tras el terremoto en el año 2010 es quizás muy ilustrativo en cuanto al tiempo que la Presidencia de la República reflexionó la decisión de ordenar la presencia de militares en las calles.

La conclusión es, militares sí, pero en sus cuarteles y preparándose para hacer frente a la “amenaza” externa, sobre la que no se tienen muchas claridades y menos en un escenario que apunta cada vez más al establecimiento de una región sudamericana que haga frente a amenazas externas en una “zona de paz y libre de conflicto” como la UNASUR se define a sí misma, en contraposición a los otros territorios asolados por la guerra y los conflictos.

Lo anterior nos permite, además, señalar que se están solapando dos debates que tienen que mantenerse separados, por un lado hemos de concluir –para cada caso individual– si sigue habiendo una dicotomía entre seguridad y defensa y, en un ámbito completamente separado, tenemos que contribuir sobre el debate hacia el rol que han de tener las Fuerzas Armadas por un lado y las Fuerzas del Orden y Seguridad por otro. De lo contrario, llegaremos a conclusiones erróneas en los dos niveles que tendrán difícil solución.

En ese contexto, y respecto a otros países de la región sudamericana, cada uno con sus propias peculiaridades, fruto tanto de su historia reciente como de los riesgos y amenazas que encuentran en su territorio.

Colombia, por su parte, hace uso de sus Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior para hacer frente a su amenaza terrorista, proveniente de varias organizaciones, entre las que destacan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Brasil es un ejemplo de país que hace uso de las Fuerzas Armadas al interior de su territorio, tanto en el contexto de las operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO) como en el de las Atribuciones Subsidiarias³⁰ teniendo presente que sus condiciones de país le hacen obligatorio utilizar las capacidades de sus militares para garantizar la seguridad interior.

Teniendo en cuenta, por tanto, la heterogeneidad de las posiciones de los países y también la función que cada uno de ellos le otorga a sus Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad, ¿es posible llegar a un consenso de mínimos que permita la creación de parámetros comunes y, en el futuro, de una doctrina común en el contexto de la UNASUR?

Lo primero que puede llamar la atención a la hora de responder esta pregunta, es que una gran parte de la doctrina de estudios de seguridad sugiere que ya no es posible situar una barrera entre lo que tradicionalmente se califica como defensa y lo que se considera seguridad, debido a que los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos, sobre todo después del 11-S, ha desdibujado esa clara diferenciación que podíamos establecer hasta la Guerra Fría.

Para responder a la pregunta anterior, el ejemplo de la gestión de las fronteras representa una clara ayuda conceptual, ya que encarna tanto la visión tradicional de la separación entre Estados soberanos, límite de la actuación de un ejército y otro y, por tanto, línea que separa la salvaguarda de la soberanía entre uno y otro Estado.

También encarna, para muchos Estados, un componente policial por el que la frontera representa la línea divisoria que permite controlar las amenazas provenientes del exterior, en un sentido puro, considerables como de carácter meramente policial, es decir, de la prevención y represión de los delitos y faltas que pudieran haberse cometido, se estén cometiendo o que pudieran llegar a cometerse en el futuro.

Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a la mudanza de esos conceptos tradicionales y, en ese sentido, en el ejemplo de los atentados de París del 13 de noviembre de 2015, comprobamos, no solamente que el componente fronterizo adquiere una importancia vital, sino que además vemos un desdibujamiento de términos entre “seguridad interior” y “defensa exterior”.

Por tanto, si utilizamos el ejemplo europeo, en el primero de los elementos, el componente fronterizo se pone de relevancia en un doble sentido: tanto que muchos de los europeos que cometieron los atentados habían pasado temporadas en Siria y, al entrar en el Área Schengen

30 DE CASTRO, Andrés. El marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil. Santiago de Chile. 109-120. Política y Estrategia. 2014.

no fue detectada esta circunstancia –lo cual pone en entredicho la eficiencia de la “fortaleza Europa”– tanto como que al menos uno de los terroristas era nacional de un Tercer Estado, un país no miembro de la Unión y esta circunstancia no impidió que quedara fuera del territorio europeo.

En segundo, vemos cómo la amenaza que se lucha tanto dentro del territorio como fuera es idéntica, se bombardean campos de entrenamiento del DAESH³¹ en territorio sirio e iraquí tratando de neutralizar una amenaza que denominaríamos “defensa exterior” cuando, una vez que cruza la frontera esa amenaza pasa a denominarse de “seguridad interior” en el sentido, además, de que el delito de asociación o vínculos terroristas es un delito presente en la mayoría de Códigos Penales del mundo, como también lo es la comisión de delitos o faltas que están recogidos per se en el Código, como es el caso de los homicidios, los secuestros o la tenencia ilícita de explosivos o armas de fuego.

Frente a las fuerzas que los Estados deciden emplear en su represión, también vemos cómo es un debate que aún no ha acabado, lo que parece más o menos extendido es que muchos países observan a sus fuerzas armadas como un recurso a utilizar como ultima ratio si bien esa circunstancia puede darse como una habitual situación, como sería en el caso de Colombia, Brasil o El Líbano.

Sin embargo, los países desarrollados han conseguido que sus fuerzas y cuerpos de seguridad puedan mantener la seguridad en situaciones ordinarias, si bien utilizan a sus fuerzas armadas de manera complementaria. Es por eso que es habitual ver patrullas del Ejército francés en las calles y metros de la capital, como medida preventiva.

Además de lo anterior, algunos países europeos como el Reino de España han establecido un procedimiento denominado Nivel de Alerta Antiterrorista (NAA) que se compone de cinco niveles: (1) bajo, (2) moderado, (3) medio, (4) alto, (5) muy alto. En ese último nivel, el Gobierno de España puede solicitar la presencia de Fuerzas Armadas para salvaguardar la seguridad nacional y, en especial, para vigilar y proteger las infraestructuras críticas, entre las que destaca las líneas de la Alta Velocidad Española (AVE) un entramado con más de 2.500 kilómetros de vías férreas distribuidos por la geografía española y sobre las que los trenes circulan a más de 300 kilómetros por hora.

CONCLUSIONES

En este capítulo de libro hemos podido reflexionar y analizar el debilitamiento de la línea entre “seguridad interior” y “defensa

31 Acrónimo en árabe para denominar al Estado Islámico.

exterior” y hacerlo a través del análisis de la gestión de las fronteras contra el narcotráfico y contra el terrorismo, amenazas que permiten entender el mundo que nos rodea, especialmente desde el (re)inicio del mundo multipolar tras los atentados del 11-S, en los que la velocidad en los que los riesgos mutan y se adaptan es mucho más rápida que nunca en la historia, resultado de los avances tecnológicos y las redes sociales.

Además de eso, este texto aboga por la separación entre el debate conceptual entre seguridad y defensa y del uso de las fuerzas armadas en seguridad interior ya que, si se mezclaran ambos, se podría llegar a conclusiones erróneas.

Además de eso, y en el contexto suramericano, es preciso llegar a consensos que faciliten la creación de mecanismos conjuntos y es ahí donde la definición de términos y conceptos entre “seguridad” y “defensa” se plantea clave. Lo anterior ha de ser hecho al menos desde una perspectiva académica en el contexto del Centro de Estudios Estratégicos (CEE) con sede en Buenos Aires y de la Escuela de Defensa Suramericana (ESUDE) con sede en Quito.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Rose. *Public Administration and Institutions in Latin America*. Cambridge. University Press. 2009.
- ALDA, Sonia. *Fortalecimiento estatal y cooperación multilateral: factores imprescindibles contra el narcotráfico en América Latina*. Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2011.
- ANTÓN, José Ignacio & DE CASTRO, Andrés. *La gestión fronteriza de España en el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ): una mirada jurídico-política*. Santiago de Chile. *Revista de Estudios de Seguridad y Defensa, ANEPE*, N°4, pp. 197.213.
- BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional post 11-s. Contenidos, debates y tendencias*. Instituto de publicaciones navales. Buenos Aires. 2006.
- BROWNING, Christopher S. *International Security. A very short introduction*. Oxford. Oxford University Press. 2013.
- BUCHANAN, Pat. *US Defense Policy for the Western Hemisphere: New Wine in Old Bottles, Old Wine in New Bottles, or Something Completely Different?* *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 1-31.
- BUZAN, Barry & WAEVER, Olav & DE WILDE, Jaap. *Security: A new framework for analysis*. Londres. Lynne Rienner Publishers. 1998.
- BUZAN, Barry. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge. Cambridge University Press. 2008.
- BUZAN, Barry & HANSEN, Lene. *The evolution of International Security Studies*. Cambridge. Cambridge University Press. 2008.
- CARRERA, Sergio. *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. CEPS Working Document. Bruselas. 2007. p. 35.
- CARRERA, Sergio y GUILD, Elspeth. *A New Start for the EU'S Area of Freedom, Security and Justice? Setting priorities for the New European Commission*. CEPS. Bruselas. 2014. 3pp.
- CHALK, Peter. *Cross border crime and grey area phenomena in South East Asia*. *IBRU Boundary and Security Bulletin*. 67-75.
- CONSEJO General de la Abogacía española: Disponible en: <http://www.abogacia.es/2014/02/27/la-reforma-del-principio-de-justicia-universal/>
- CORTES Generales. *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)*.
- DA COSTA, Valter. *As forças armadas e a garantia da lei e da ordem*. Rio de Janeiro, ESG, 1996, 37p.
- DAMMERT, Lucía. *Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia*. Academia Superior de Estudios Policiales. Santiago de Chile. 2010.

- DE CASTRO, Andrés. El modelo español de gestión fronteriza en el contexto de la Unión Europea: Éxitos e interrogantes. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid. 2014.
- DE CASTRO, Andrés. VI Jornadas de Estudios de Seguridad. Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile. Plan Vigía y Plan Frontera Norte. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 2014.
- DE CASTRO, Andrés. El marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil. Santiago de Chile. 109-120. Política y Estrategia. 2014.
- DE CASTRO, Andrés. VII Jornadas de Estudios de Seguridad. Latin America and Border Management Against Drug Trafficking as a Challenge: Chile at the Crossroad. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. 2015.
- GARCÍA De Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Madrid, Editorial, 2011.
- GOVERNO DO BRASIL. Estrategia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília. 2011.
- GRUNDY, Warr. Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism. Canberra Papers on Strategy and Defense. 110-114.
- FERNÁNDEZ Rozas, José Carlos. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea. Revista Jurídica Española La Ley. Madrid 2004. pp. 1867-1881.
- HANSEN, Randall y PAPADEMETRIOU Demetrios, (Eds.). Managing borders in an increasingly borderless World. Washington, DC, Migration Policy Institute, 2013. 140p.
- HILTNER, Sebastian. Facing Grey Area Phenomena Transformation through Transnational Crime and Violence in South East Asia. ASIEN. 54-64.
- KRIZAN, Lisa. Intelligence Essentials for Everyone. Joint Military Intelligence College. Washington DC 1999.
- LAHERA, Eduardo. Política y políticas públicas. Santiago de Chile. CEPAL. 2004.
- MARENIN, O. Challenges for Integrated Border Management in the European Union. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) n°17. Geneva. 2010. p. 168.
- MARTÍN Perez de Nanclares, José y URREA Corres, Mariola; Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Madrid. 2008.
- MARTÍN y Pérez de Nanclares, José. Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad seguridad y justicia. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid 2012. 133-152.

- MUÑOZ CONDE, Francisco. "Derecho Penal parte general". Madrid: Tirant lo Blanch. 2010.
- NACIONES UNIDAS. Informe Mundial sobre las drogas. Viena 2013.
- NAVLAKHA, Georgia. Security Policy: Enemy of Democracy. Economic and Political Weekly, 3420-3428. 2002.
- OEA. (2009). How to develop a national drug policy. Washington: OEA, CICAD, CARICUM.
- PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988.
- PARLAMENTO Europeo. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. Bruselas 2014. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf
- PHINNEMORE, David. The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation. Palgrave Studies in European Union Politics. Londres. 2013. 328pp.
- REINICKE, William H. Global Public Policy. Foreign Affairs 127-138. Nueva York.
- PNUD Naciones Unidas. (s.f.). Integrated Border Management. Recuperado el 02 de junio de 2014, de UNDP: www.undp.org/content/brussels
- ROJAS Aravena, Francisco. Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos. Friedrich Ebert Stiftung. Berlín. 2004.
- SANTOS Cunha, B. Direitos fundamentais: da Constituição as Políticas Públicas. Revista Brasileira de Políticas Públicas. 2009.
- SCHREIBER, Thomas. Robert Schuman. De la déclaration Schuman à pour l'Europe. Lignes de repères. Paris. 2013. 32pp.
- SIEGEL, VAN DE BUNT. Traditional organized crime in the modern world. Nueva York. Springer. 2010.
- SINGH, M.P. German Administrative Law in Common Law Perspective. Berlín, Springer, 2001.
- SORIANO Rodríguez, Mercedes. El principio de jurisdicción universal y la reforma del art. 23.4 LOPJ, ¿un paso atrás en la lucha contra la impunidad? Disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVER_SIDAD/UBICACIONES/06/PUBLICACIONES/REVISTA%20DIGITAL%20FACULTAD%20DE%20DERECHO/NUMEROS%20PUBLICADOS/NUMERO%20VI/PRINCIPIODELAJURISDICCION.PDF
- SOTOMAYOR, Arturo. La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. Revista de Ciencia Política. Santiago de Chile. 67-88. 2007.
- TRATADO de Roma. Creación de la Comunidad Económica Europea (CEE). Roma 25 de marzo de 1957.
- TRIBUNAL Supremo. STS 3082/2014. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpd>

f&databasematch=TS&reference=7135152&links=jurisdicci%F3n%20u
niversal&optimize=20140728&publicinterface=true

WAEVER, Olav. *Securitization and Desecuritization. On security.* Nueva York. Columbia University Press. 1995.

WOOLLEY, Alice. *Legitimizing Public Policy.* The University of Toronto Law Journal. 153-184. 2008.

EL CIBERESPACIO COMO BIEN PÚBLICO Y LA CIBERSEGURIDAD COMO PROBLEMA: ALGUNOS DILEMAS Y DESAFÍOS EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN[◇]

Carolina Sancho Hirane*

“¿Cómo será el 11S cibernético?, ¿estamos preparados para ello?”¹.

Introducción

El ciberespacio constituye un nuevo ambiente en el cual se efectúan las relaciones entre personas, organizaciones y gobiernos. Su seguridad puede ser vulnerada por situaciones de ciberataques, ciberdelitos, ciberguerras e inclusive ciberespionaje, los cuales pueden ser causados por delinquentes, otros Estados o personas que solo buscan demostrar la vulnerabilidad del sistema.

En este contexto el desafío es, por un lado, desarrollar una capacidad para prevenir y/o detectar oportunamente la ocurrencia de un ciberincidente e identificar su origen. Por otro, garantizar que la información virtual cumpla con los requisitos de: disponibilidad, integridad, oportunidad, confiabilidad, interoperabilidad y seguridad. Ambos deben estar contenidos en una política pública de ciberseguridad cuya existencia es responsabilidad de las máximas autoridades políticas del país y en el caso de Chile es una tarea pendiente en la cual se está trabajando.

Bajo esta perspectiva, este artículo considera como supuesto la existencia del ciberespacio como un ambiente cuyo uso aumenta exponencialmente debido a las ventajas que ofrece en términos de rapidez en

◇ Algunas ideas expresadas han sido presentadas anteriormente en: SANCHO, Carolina (2013). “Cultura de ciberseguridad: tarea pendiente en la era de la información?”. Columna de opinión en página de ANEPE. Disponible en <http://www.anepe.cl/2013/11/cultura-de-ciberseguridad-tarea-pendiente-en-la-era-delainformacion/>; SANCHO, Carolina (2012). “Ciberespacio: delitos, amenazas a la seguridad y ¿guerras?”. ANEPE. Chile. Disponible en <http://www.anepe.cl/2013/06/ciberseguridad-enfrentando-riesgos-y-amenazas-en-un-mundo-globalizado/> y SANCHO, Carolina (2012). “Ciberseguridad: enfrentando riesgos y amenazas en un mundo globalizado”. ANEPE. Chile. Disponible en <http://www.anepe.cl/2013/06/ciberseguridad-enfrentando-riesgos-y-amenazas-en-un-mundo-globalizado/>

* Doctora en Conflictos, Seguridad y Solidaridad, Universidad de Zaragoza. Magíster en Ciencia Política y Administrador Público, Universidad de Chile. Profesora de Inteligencia en ANEPE. Ha sido profesora de “Análisis de Conflictos Internacionales Actuales” y “Construcción de Procesos de Paz” en Universidades chilenas. Se ha desempeñado en la Contraloría General de la República y como Jefa del Departamento de Crimen Organizado en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

1 NYE, Joseph (2012). “Ciberguerra y Ciberpaz”. Project Syndicate. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/cyber-war-and-peace/spanish>

las comunicaciones independiente de las distancias involucradas, facilidad en el acceso e intercambio de grandes cantidades de datos e información y bajos costos en su uso en términos comparados. Ello ha motivado el interés de las autoridades nacionales y mundiales para expandir su uso en la población, llegando a definirlo como un bien público.

Sin embargo, esta dimensión en la cual se producen interacciones sociales en forma creciente no está exenta de riesgos y amenazas, siendo necesario la garantía de estándares mínimos de seguridad en su uso, lo cual requiere enfrentar importantes desafíos a nivel nacional e internacional. Entre ellos destaca en el nivel nacional la formulación de una política pública de ciberseguridad, que contemple e integre los diferentes aspectos involucrados en este tema con la finalidad de evitar que un ciberincidente ponga en riesgo la vida de las personas, su patrimonio y/o la seguridad nacional. A nivel internacional, cobra relevancia la necesidad participar en instancias de diálogo multilaterales, donde Chile promueva su visión con respecto a temas como: la gobernanza en internet; estándares mínimos de seguridad en el ciberespacio y la participación en convenios o resoluciones internacionales sobre situaciones que afectan la ciberseguridad y que involucren a diferentes países del mundo.

Este artículo se estructura a partir de tres ejes. El primero, reconoce la existencia del ciberespacio, como un ambiente de creciente interacción social, cuyos beneficios le han dado el reconocimiento de bien público global. No obstante, también en este ambiente pueden producirse conflictos, constituyendo la quinta dimensión a través de la cual puede manifestarse².

El segundo eje hace referencia a los peligros en el ciberespacio a partir de la descripción de las principales amenazas detectadas en este ambiente. Ello ha obligado a elevar los estándares de protección del tráfico y almacenamiento de la información para evitar accesos no autorizados, cuya finalidad puede ser el robo, modificación, destrucción o difusión de datos o información. Especial resguardo debe otorgarse a lo que esté en la categoría de infraestructura crítica (IC), debido a que intentos de generar modificaciones en el control y/o funcionamiento de sistemas que controlan procesos críticos de la IC podría causar daños en el orden público o seguridad del país.

El tercer eje identifica algunos desafíos a considerar si el objetivo es tener mayores niveles de seguridad en el ciberespacio y con ello proteger la IC del país, haciendo especial referencia al caso chileno.

2 Los otros cuatro corresponden a terrestre, aéreo, marítimo y espacial.

2.1. Ciberespacio: creciente uso de una nueva dimensión en las relaciones sociales

“El ciberespacio no es un ámbito análogo al de la tierra, mar, aire o estratósfera, no tiene distancias, posiciones ni territorios que puedan ocuparse; el ciberespacio no puede ser conquistado”³.

Hablar de ciberespacio implícitamente hace referencia a la revolución en las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y una de sus principales consecuencias, el fenómeno de la globalización entendido como un “proceso o (serie de procesos) que engloba una transformación en la organización especial de las relaciones y transacciones sociales”⁴ que puede ser “evaluada en función de su alcance, intensidad, velocidad y repercusión, y que genera flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder”⁵. En efecto, por un lado, la globalización ha producido un cambio en las relaciones sociales reconfigurando de las relaciones de poder. Por ejemplo, desde una perspectiva estatal, el poder del Estado se modifica en cuanto cede cuotas de poder a nivel supranacional y/o internacional y también a nivel local. Sin embargo, ello no implica que pierde importancia o vigencia. Al contrario, se refuerza su relevancia por cuanto es el articulador de las diferentes relaciones entre actores locales, nacionales, internacionales y transnacionales.

Por otro lado, el acceso creciente a las TIC ha influido en lo que algunos han denominado un nuevo momento en la historia del hombre caracterizado –entre otros aspectos- por la desaparición de la distinción entre distancia y tiempo. En este sentido, recordemos que hace más de una década Manuel Castells en su obra de tres tomos denominada “La era de la información” nos proponía la existencia de un nuevo paradigma llamado la “Era Informacional”, por cuanto se trataba de “un nuevo modo de desarrollo informacional”⁶ en donde la “fuente de la productividad estriba en la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos”⁷.

Ello puede constatarse, por ejemplo, cuando recibimos y enviamos un correo electrónico, situación en la cual a través de una única

3 BORG, Scott (2015). “No es una guerra fría”. En: Vanguardia Dossier N° 54. España. p. 65.

4 HELD, David; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (2002). Transformaciones globales. Política, economía y cultura. Oxford University, México. p. XLIX.

5 *Ibíd.* p. XLIX.

6 CASTELLS, Manuel (1999). La era de la información. Economía, Sociedad y cultura. El poder de la identidad. Vol. II. Editorial Siglo XXI, México, 1999. p. 43.

7 *Ibíd.*

acción estamos generando, procesando y comunicando símbolos. Otro ejemplo se relaciona con la creciente valoración de las bases datos. En efecto, la profesora titular de la Universidad Politécnica de Madrid y experta en big data, Ernestina Menasalvas afirma:

“algunos dicen que los datos son el nuevo petróleo del siglo XXI y ya se dice que el data scientist será la profesión más demandada en las próximas décadas. Son especialistas que se van a demandar en todos los países y en todos los sectores. Será un proceso similar al que ocurrió en la década de los 60 con la automatización. Además, a día de hoy no hay tanta gente formada en este campo. Por otro lado, la tecnología de datos no hace más que avanzar, cada vez hay más datos y cada vez está más generalizada. Ahora recibimos datos de manera continua y en tiempo real y tenemos que conseguir ordenarlos y analizarlos a tiempo”⁸.

De acuerdo a Castells⁹, es posible advertir algunas características de este nuevo paradigma de desarrollo, su tendencia a ser integrador, complejo e interconectado. Ello se explica porque son tecnologías que actúan sobre la información, cuentan con una alta capacidad para penetrar y modificar la vida cotidiana de las personas, presentando una creciente convergencia, debido a que se trata de distintas tecnologías específicas que actúan en un mismo sistema integrado. Todo lo cual ha generado una nueva estructura social denominada RED y a través de éstas un modo de gestión del poder más descentralizado en comparación con las tradicionales organizaciones estructuradas en distintos niveles de jerarquía.

Cada uno de estos aspectos puede observarse en la práctica por medio de un teléfono inteligente o smart phone, pues ofrece diferentes tecnologías (desde un despertador pasando por un cronómetro hasta un GPS y la posibilidad de comunicación instantánea con cualquier lugar del mundo donde exista similar tecnología). Aplicaciones como Skype, Whatsapp o Messenger ilustran esta idea.

Cabe mencionar que esta tecnología tiene una creciente penetración mundial, según información proporcionada por el Director de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en el informe “Medición de la Socie-

8 VILLAMEDIANA, Miriam. “Los datos son el nuevo petróleo del siglo XXI”. En: Euroexpress, publicado el 1 de julio de 2015. Disponible en <http://www.euroexpress.es/noticias/los-datos-son-el-nuevo-petroleo-del-siglo-xxi>

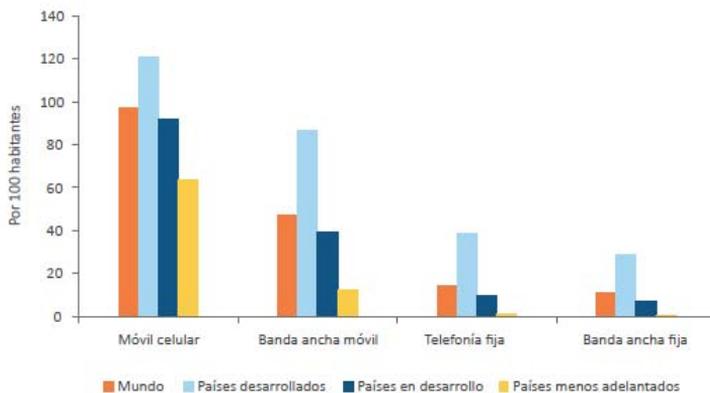
9 CASTELLS, Loc. cit.

dad de la Información 2015”, señala que:

“La proporción de la población mundial cubierta por las redes móviles y celulares es ahora de más del 95%, mientras que el número de abonados a telefonía móvil celular se ha incrementado de 2.200 millones en 2005 a unos 7.100 millones en 2015 (...) El número de abonados a la banda ancha móvil en todo el mundo ha crecido, de 800 millones en 2010, a unos 3.500 millones en 2015, al mismo tiempo que la cifra de abonados de banda ancha fija ha aumentado mucho más lentamente, a unos 800 millones en la actualidad. El número de usuarios de Internet también ha crecido rápidamente, y actualmente se estima en más del 40% de la población mundial”¹⁰.

No obstante, este acceso a las TIC no está distribuido homogéneamente en la población mundial, detectándose la persistencia de una brecha digital observada “tanto entre los países como dentro los países, en particular entre las zonas urbanas y rurales. En muchos todavía persiste una brecha digital entre hombres y mujeres, y la diferencia puede ser amplia entre las personas con ingresos más altos y las con ingresos más bajos”¹¹. El gráfico N° 1 permite apreciar el nivel de acceso a las TIC de acuerdo al grado de desarrollo de los países.

Gráfico N° 1
Acceso a las TIC según el estado de desarrollo, 2015*



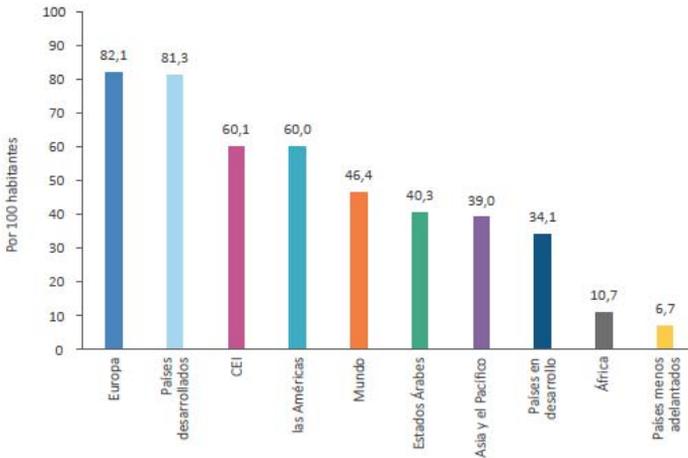
Nota: * Estimaciones; las cifras se refieren a los abonados.
Fuente: UIT

10 UIT (2015). Medición de la Sociedad de la Información 2015. Resumen Ejecutivo. UIT, Suiza. pp. 1-2. Disponible en <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-ES-S.pdf>

11 Ibíd. p. 2.

En este sentido, podemos afirmar que no todos los países, gobiernos y comunidades están igualmente globalizados. Asimismo, el nivel de globalización medido en función del nivel de acceso a las TIC puede ser cuantificado. En efecto, el informe “Medición de la Sociedad de la Información 2015”, permite constatar las diferencias en el acceso a las tecnologías de la información en los países desarrollados y en desarrollo (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
Hogares con acceso a Internet, por región y nivel de desarrollo, 2015*



Nota: * Estimación.
Fuente: UIT

No obstante, aun cuando se reconoce la existencia de una brecha en el desarrollo digital de los países, el ciberespacio se continúa desarrollando y los Estados de acuerdo a sus posibilidades participan de ello. Una de las importantes tendencias en este ambiente es el “big data”, entendido como:

“conjuntos de datos cuyo volumen, variedad y velocidad superan los correspondientes a los conjuntos de datos habituales. Su aparición denota adelantos tecnológicos que permiten captar, almacenar y procesar cantidades de datos cada vez mayores de diferentes fuentes de datos. De hecho, una de las tendencias primordiales que fomenta el surgimiento de “big data” es la “conversión en datos” y la digitalización masivas, también de actividad humana, en “árboles” o “huellas” digitales. En un mundo cada vez más

digitalizado, los “big data” se generan de forma digital a partir de diversas fuentes, entre ellas registros administrativos (por ejemplo antecedentes bancarios o historiales clínicos electrónicos), transacciones comerciales entre dos entidades (como, por ejemplo, compras en línea o transacciones con tarjeta de crédito), sensores y dispositivos de localización (por ejemplo teléfonos móviles o dispositivos GPS) y actividades de los usuarios en Internet (entre ellas búsquedas y contenidos de los medios sociales)”¹².

Las principales características de los “big data” son :¹³ velocidad, debido a la rapidez con la que se generan y analizan los datos; variedad, contienen diferentes tipos y formas de datos, incluidos grandes volúmenes de datos no estructurados; valor, debido al desarrollo socioeconómico potencial de los big data; veracidad, dada por el nivel de calidad, exactitud e incertidumbre de los datos y las fuentes de datos y; volumen, pues son cantidades ingentes de datos generados a través de la “conversión en datos”.

De esta manera, las cualidades de los “big data” encierran grandes posibilidades de mejorar la puntualidad e integridad de las estadísticas oficiales. Por ejemplo, para formular políticas a favor del desarrollo social y económico¹⁴. En efecto, los diversos usos dados a la información en el ciberespacio, facilitan una serie de acciones que antiguamente requerían más tiempo y dinero.

Finalmente, cabe destacar la condición de bien público global que adquiere el ciberespacio¹⁵, debido a los beneficios que ofrece a la población mundial. Por ejemplo, la existencia de Internet como medio de comunicación más rápido, económico e instantáneo conocido a la fecha. Sin embargo, esta misma cualidad de bien público implica que se presentan deficiencias en su oferta, en cuanto a su cobertura, disponibilidad, calidad y seguridad. Por este motivo, el Estado tiene un rol clave en la provisión de Internet y el acceso de todos los ciudadanos al ciberespacio.

Junto a lo indicado, por ser un bien público global son necesarias las instancias de coordinación multilaterales internacionales, pues ningún país por sí solo puede satisfacer sus necesidades de comunicación global en el ciberespacio, ni puede definir en forma vinculante

12 UIT (2014). Medición de la Sociedad de la Información 2014. Resumen Ejecutivo. UIT. Suiza. p. 39. Disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS_2014_Exec-sum-S.pdf

13 *Ibíd.* p. 39.

14 *Ibíd.* p. 40.

15 KAUL, Inge y otros (2001). Bienes Públicos Mundiales. Oxford. México.

protocolos de telecomunicaciones entre los países, empresas y organizaciones. De esta manera resulta clave la acción de organismos especializados internacionales como, por ejemplo, la UIT para establecer protocolos comunes de actuación en las comunicaciones, como también, entidades como el Consejo de Europa, cuyo trabajo en el establecimiento de un tratado internacional en materia de ciberdelincuencia -Convenio sobre la Ciberdelincuencia- ha constituido un aporte valioso en la cooperación entre los países signatarios para perseguir este ilícito.

Asimismo, en el nivel internacional se ha planteado la necesidad de contar con normas que regulen el uso del ciberespacio. En esta línea, se ha propuesto avanzar en la gobernanza de Internet, identificando los principios que deben orientar su uso, entre los que se han sugerido: libertad de expresión, libre acceso, neutralidad y respeto a los derechos humanos.

En este sentido, la serie de Conferencias Globales del Ciberespacio realizadas en 2011 (Londres), 2012 (Budapest), 2013 (Seoul) y 2015 (Holanda) han incorporado este tema en su agenda, haciendo posible el diálogo entre los países y con la participación de los diversos actores involucrados: gobierno, sociedad civil, academia y las empresas. Este foro volverá a reunirse en 2017 (México), debido a que ninguna de las materias tratadas están agotadas y nuevos temas requieren ser tratados.

2.2. Peligros en el ciberespacio

“El Pentágono dispone de una lista de armas cibernéticas destinadas al espionaje y sabotaje propios de la ciberguerra (caso del ataque Stuxnet). En todas las principales operaciones ofensivas tales como la de introducir un virus en las redes de países extranjeros, se precisa la aprobación del presidente”¹⁶.

Junto a los beneficios que brinda el ciberespacio es posible también encontrar su lado oscuro, representado por los peligros que han sido detectados. Por ejemplo, el Informe de Riesgos Mundiales 2013 elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM) advirtió sobre el peligro de los “incendios digitales en un mundo hiperconectado”. Con ello se refería a las consecuencias sociales -e inclusive políticas- que puede generar la información falsa difundida en Internet, resultado de un error humano o una acción deliberada, siendo esta última la que genera mayores desafíos desde la perspectiva de la seguridad de la información en el ciberespacio.

16 LAQUEUR, Walter (2015). “La guerra cibernética”. En: Vanguardia Dossier N° 54. España. p. 13.

Adquiere relevancia este “riesgo” -según el planteamiento del FEM- con declaraciones realizadas en el mes de marzo de 2013 por autoridades del gobierno de EE.UU., quienes identifican los ataques cibernéticos como un peligro mayor que los ataques terroristas para la seguridad nacional y las entienden como una amenaza seria a la seguridad del país desde una perspectiva política, económica, social y tecnológica.

En este sentido, James Clapper, Director de la Oficina de Inteligencia Nacional, en una exposición ante el Comité de Inteligencia del Senado con motivo del informe anual sobre los peligros para la seguridad de EE.UU., abordó uno de los problemas que enfrentan en seguridad cibernética señalando que “en algunos casos, el mundo está aplicando tecnologías digitales con mayor rapidez que nuestra capacidad para entender las implicaciones que se puedan derivar para nuestra seguridad y para tratar de mitigar los nuevos riesgos”¹⁷. Asimismo, el general Keith Alexander, Jefe del Comando Cibernético del Pentágono¹⁸, ha señalado que se han “creado 13 unidades especiales de programadores y expertos informáticos para desarrollar contraofensivas en países extranjeros en el caso de que las principales redes informáticas de EE.UU. se vieran atacadas”¹⁹, dejando entrever que la ciberseguridad no solo tiene una arista defensiva, sino también una ofensiva²⁰.

Sin embargo, más allá de toda previsión, las autoridades de EE.UU., los medios de comunicación, el mercado bursátil y la opinión pública mundial durante algunos minutos fueron sorprendidos con la noticia publicada en el twitter de la agencia Associated Press (AP) que indicaba “Dos explosiones en la Casa Blanca y el Presidente Obama herido” (figura n° 1), la cual correspondió a difusión de información falsa resultado de un hackeo a la cuenta de twitter de AP. No obstante, hubo consecuencias inmediatas, como por ejemplo la baja en las acciones, según lo reflejó ese día el DOW Jones (figura n° 2).

17 SAIZ, Eva (2013). “Los ciberataques sustituyen al terrorismo como primera amenaza a Estados Unidos”. En: El País de España, publicado el 13 de marzo de 2013. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/13/actualidad/1363187707_199021.html

18 Ocupó el cargo hasta marzo de 2014.

19 *Ibíd.*

20 Aspecto que queda claramente explicitado en la Cyber Strategy del Departamento de Defensa de Estados Unidos, difundido en 2015.

Figura N° 1 Cuenta AP intervenida



Figura N° 2: Impacto en DOW Jones



Asimismo, durante enero del 2015 fue hackeada la cuenta twitter del Comando Central de EE.UU. El ataque fue realizado por un grupo llamado “CyberCaliphate”, el cual publicó mensajes extremistas y los datos personales de miembros del Pentágono”²¹, uno de ellos se presenta en la figura n° 3.

Figura N° 3
Mensaje colocado en cuenta hackeada al Pentágono



FUENTE: SOYCHILE, 2016

De esta manera, es posible reconocer la vulnerabilidad de los sistemas de información cibernéticos y la importancia de contar con niveles mínimos de seguridad en la gestión de la información digital, es decir, en su generación, almacenamiento y distribución. Asimismo, nos recuerda la variedad de posibles amenazas que estos sistemas pueden ser objeto, por ejemplo: hackeo; ataques distribuidos por denegación de servicio (DDoS); robo de información y los diferentes tipos de virus que pueden afectar al sistema de información digital, entre otros.

Recordemos que “los ciberataques son muy rentables en términos de esfuerzo necesario para su ejecución, riesgos que se asumen y beneficios económicos o políticos que se pueden obtener y afecta transversalmente tanto al sector público, al sector privado como a los ciudadanos”²². Además no existe una

21 “El Estado Islámico hackeó el Twitter del Pentágono”. En: Soychile, publicado el 12 de enero de 2015. Disponible en <http://www.soychile.cl/Santiago/Internacional/2015/01/12/298787/El-Estado-Islamico-hackeo-el-Twitter-del-Pentagono.aspx>
22 CANDAU, Javier (2010). “Estrategias Nacionales de Ciberseguridad. Ciberterrorismo”. En: Ciberseguridad. Retos y Amenazas a la Seguridad Nacional en el Ciberespacio. Cuadernos de Estrategia N° 149. Ministerio de Defensa. España. p. 259. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_149_Ciberseguridad.pdf

legislación armonizada que permita una lucha efectiva contra estas amenazas.

En este contexto la ciberseguridad adquiere preponderancia, pues deja en evidencia que el desarrollo de las tecnologías de la información -software y hardware-, debe ir acompañado de un similar desarrollo de protección a la información que es procesada por estas tecnologías. Ello se refuerza al observar una síntesis del "estado de riesgo en el ciberespacio"²³, que sistematiza los diversos tipos de amenazas detectados y los clasifica en diferentes niveles de riesgo, tal como se indica en la figura N° 4.

Figura N° 4
Resúmen de Estado de riesgo del Ciberespacio

AUTORÍA	OBJETIVOS		Ciudadanos
	Gobierno	Sector Privado	
Ataques patrocinados por otros Estados	Espionaje, ataques contra infraestructuras críticas, APT.	Espionaje, ataques contra infraestructuras críticas, APT.	
Ataques patrocinados por Sector Privado	Espionaje.	Espionaje.	
Terroristas, extremismo político ideológico	Ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros.	Ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros.	
Hacktivistas	Robo y publicación de información clasificada o sensible, ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros.	Robo y publicación de información clasificada o sensible, ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros.	Robo y publicación de datos personales.
Crímen Organizado	Espionaje.	Robo de ident. digital y fraude.	Robo de identidad digital y fraude.
Ataques de bajo perfil	Ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros..	Ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros.	
Ataques de personal con accesos privilegiados (Insiders)	Espionaje, ataques contra infraestructuras críticas, ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros, robo y publicación de información clasificada o sensible, APT.	Espionaje, ataques contra infraestructuras críticas, ataques contra las redes y sistemas, ataques contra servicios de Internet, infección con malware, ataques contra redes, sistemas o servicios de terceros, robo y publicación de información clasificada o sensible, APT.	
Impacto		Alto	
		Medio	
		Bajo	

FUENTE: INSTITUTO DE CIBERSEGURIDAD DE ESPAÑA, 2012

23 INSTITUTO DE CIBERSEGURIDAD DE ESPAÑA (2012). La Ciberseguridad Nacional, un compromiso de todos. Instituto de Ciberseguridad de España. España.

En la práctica, son diversas las situaciones donde los riesgos descritos anteriormente se han manifestado convirtiéndose en amenazas que han afectado la seguridad de los países. Un ejemplo destacado se encuentra en el ataque sufrido por Estonia en el año 2007, considerado por algunos como la primera “ciberguerra”²⁴. Se habría producido entre Estonia y Rusia (aunque diversas fuentes le atribuyen el ataque, ellos no han reconocido oficialmente su autoría) con motivo de la decisión de las autoridades de Estonia de retirar de una plaza una estatua que representa al soldado soviético y enviarla a un cementerio. Esta medida produjo ataques simultáneos a páginas Web del Parlamento estonio, bancos, ministerios, periódicos y agencias de comunicación, entre otras. En efecto,

“Estonia había sido víctima de un ataque distribuido de denegación de servicio o DDoS, por sus siglas en inglés. Por lo general, un DDoS es una molestia menor, no una de las principales armas del arsenal ciberespacial. Básicamente se trata de una avalancha programadas con antelación y diseñada para sobrecargar o bloquear la red con un gran flujo de información. El ataque es “distribuido” en el sentido de que en él participan miles de ordenadores, e incluso cientos de miles, que envían solicitudes de conexión electrónica a un puñado de blancos en Internet. Los ordenadores atacantes forman lo que se conoce como botnet, una red de ordenadores robots o “zombis” controlada en forma remota. Los zombis que participan en el ataque siguen instrucciones que se han cargado sin que sus propietarios se enteren. De hecho usualmente los propietarios de estos ordenadores no pueden ni siquiera saber cuándo sus máquinas se convierten en zombis o están participando en un DDoS. Un usuario puede advertir que su portátil esta funcionando un poco más lento de lo normal o que tarda más en acceder a la Web, pero ese será el único indicador de lo que realmente ocurre. Toda la actividad mal intencionada tiene lugar en segundo plano y no es visible en la pantalla del usuario. En este mismo momento, su propio ordenador podría formar parte de la botnet”²⁵.

La situación ocurrida obligó a la intervención de la OTAN quien posterior a este ataque creó un centro de ciberdefensa, que ciertamente no fue muy útil cuando en 2008 Georgia fue víctima de ciberataques presumiblemente por Rusia (según diversas fuentes independien-

24 CLARKE, Richard y KNAKE, Robert (2011). Guerra en la red. Ariel. España.

25 Ibíd. p. 33.

tes de información). Durante un enfrentamiento armado entre Osetia del Sur y Georgia, entre 2 hrs. y 15 minutos se impidió “que los georgianos supieran qué estaba pasando y para ello lanzaron ataques DDoS contra las páginas web de los medios de comunicación locales y los organismos de gobierno. Asimismo, bloquearon el acceso de Georgia a las webs de la CNN y BBC”²⁶.

Incidentes similares han ocurrido en otros lugares en el último tiempo, a continuación en la figura N° 5 son mencionados algunos episodios destacados de ciberguerra²⁷, pudiendo apreciarse la diversidad en el modo de concretarse y la variedad de países afectados, es decir, esta situación puede afectar a cualquier Estado - Nación y el modo de ocurrencia es impredecible.

Figura N° 5
Episodios destacados de ciberguerra

Fecha	Denominación	Resumen
1982	Explosión en el sistema de distribución de gas (Unión Soviética).	Los servicios de inteligencia estadounidenses introdujeron una bomba lógica en un software de control de infraestructuras gasísticas que había sido robado por espías soviéticos a una empresa canadiense.
2003-2005	Titan Rain	Conjunto de ataques coordinados contra empresas estratégicas e instituciones estadounidenses presumiblemente procedentes de China.
2007	Ciberataque contra Estonia	La retirada en este país de una estatua del período soviético desencadena un conjunto de graves ataques procedentes de Rusia que afectan a las instituciones estatales, bancos y medios de comunicación.
2007	Ciberataque contra Siria	La aviación israelí bombardea una instalación nuclear secreta. El ataque aéreo fue precedido de un ciberataque que engañó a los sistemas de defensa aérea e impidió detectar la incursión de los aviones en el territorio sirio.
2008	Guerra en Osetia del Sur	De manera paralela al conflicto armado tuvo lugar un conjunto de ciberataques coordinados desde Rusia contra los sitios gubernamentales de Georgia que quedaron inutilizados y tuvieron que ser reubicados en servidores de otros países.
2010	Stuxnet	Un troyano provoca la destrucción de maquinaria del programa nuclear iraní.

FUENTE: TORRES, 2013

A partir de los hechos descritos, algunos autores señalan que la “ciberguerra” entendida como aquella que “se aplica a aquellas acciones

26 *Ibid.* p. 38.

27 TORRES, Manuel (2013). “Ciberguerra”. En: Jordán, Javier (coordinador) Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. Plaza y Valdés. España. p. 339.

realizadas por un Estado – Nación con el fin de penetrar los ordenadores o las redes de otra nación y el propósito de causar daños o perturbar su adecuado funcionamiento²⁸, que posee al menos las siguientes características: es real, sucede a la velocidad de la luz, es global y evita el campo de batalla²⁹, ya ha comenzado.

Agrava esta situación la detección de los denominados “Malware”, es decir, software maliciosos que ya han causado daño en países alertándonos del peligro que hay tras su actuar. De acuerdo a un reporte de la empresa de seguridad informática Karpensky, los malware pueden agruparse “en amenazas conocidas (70%), amenazas desconocidas (29%) y amenazas sofisticadas (1%)”³⁰, estas últimas denominadas también como “Advanced Persistent Threats” (APT) o “Amenazas Avanzadas Permanentes” y son particularmente peligrosas porque se trata de “ataques polivalentes, continuados y dirigidos. Diseñados para introducirse en una red, merodear de forma invisible y recopilar datos confidenciales, una vez introducidos pueden pasar desapercibidos durante años”³¹.

Para ilustrar su modo de funcionamiento y posibles daños que pueden generar se hará referencia a tres de ellos: Darkhotel, Flame y Stuxnet. El primero, es descrito en un reporte de Karpensky:

“Una APT conocida como “Darkhotel” utilizó el Wi-Fi en hoteles de lujo para robar los datos de los huéspedes durante siete años antes de que se descubriera. Esta fue una APT especialmente interesante, ya que tenía un objetivo muy específico (los altos ejecutivos y directores ejecutivos) e ilustraba de forma muy clara el reto que se presenta a la seguridad de IT cuando los endpoints (portátiles y tablets empresariales) operan fuera del perímetro de seguridad de la red de la empresa”³².

En el caso de Flame, este fue detectado en 2010, aun cuando se sospecha que ya en 2006 estaba operando en los sistemas informáticos. Tiene la capacidad de que al infectar el sistema comienza a realizar una compleja serie de operaciones, incluyendo espiar en el tráfico de Internet, tomar imágenes de pantallas de computador, grabar conversaciones, interceptar teclados y demás , explicó Vitaly Kamluk, experto en

28 CLARKE y KNAKE, Op. cit. p. 23.

29 Ibid. pp. 54 - 55.

30 KARPESKY (2015). “Los riesgos futuros: Protégase”. Karpesky. p. 3. Disponible en http://go.karpesky.com/rs/802-IJN-240/images/APT_Report_ONLINE_AW_ES.pdf

31 Ibid.

32 Ibid.

nes, interceptar teclados y demás³³, explicó Vitaly Kamluk, experto en malware de Kaspersky. Entre los países afectados se encuentran Irán, Israel, Sudán, Siria, Líbano, Arabia Saudita y Egipto.

Por su parte, el gusano informático Stuxnet, presenta un mayor riesgo por cuanto espía y reprograma sistemas industriales, particularmente los SCADA (Supervisión, Control y Adquisición de Datos)³⁴, además cuenta con capacidad para afectar infraestructura nuclear inclusive. En efecto, fue usado para afectar infraestructura nuclear en Irán entre 2009 y 2010. Atacó en forma reiterada cinco instalaciones industriales en Irán a lo largo de 10 meses, confirmó un análisis realizado por la empresa de seguridad informática Symantec. Actualmente es considerado el primer virus para afectar sistemas industriales.

Asimismo, desde una perspectiva de contrainteligencia, cabe mencionar casos que han tenido alta visibilidad y que corresponden al clásico problema de la protección de la información sensible para evitar fugas y difusión no deseada de ella. Ejemplos recientes de estas situaciones han tenido origen en EE.UU. y han generado repercusiones en todo el mundo. Se trata de los casos protagonizados por el soldado Manning y el ex funcionario de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) Edward Snowden. Ambos accedieron a información secreta del Departamento de Defensa de EE.UU. y la difundieron a la opinión pública por medio de Wikileaks, produciendo problemas diplomáticos y de seguridad al gobierno de norteamericano. En opinión del General Michael Hayden quien fue director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y de la NSA, durante el período de dos presidentes de Estados Unidos (Bill Clinton y George W. Bush), los documentos filtrados por Snowden ha sido "la destrucción de secretos legítimos de Estados Unidos más grande de la historia de mi país (...) casi mil objetivos de inteligencia extranjeros han cambiado su comportamiento basándose en las revelaciones de Snowden"³⁵.

Bajo un enfoque de la seguridad interior, los ciberdelitos también forman parte de los riesgos y amenazas en el ciberespacio. Muchas veces se trata de delitos que históricamente se han realizado y que ahora utilizan el ciberespacio para su realización. Por ejemplo, la venta de drogas a través de páginas de internet de difícil acceso (deepweb); estafas por medio de la clonación de tarjetas bancarias y;

33 "Karpesky habla sobre el virus flame" (2012). Coordinación en Seguridad. México. Disponible en <http://www.seguridad.unam.mx/noticia/?noti=377>

34 Sobre este tema se recomienda ANABALÓN, Juan y DONDEERS, Eric (2014). Una revisión de ciberdefensa de infraestructura crítica. En: revista ESD, Estudios de Seguridad y Defensa N° 3. ANEPE. Chile. Disponible en <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2014/11/art5.pdf>

35 XIMENEZ, Pablo (2016), Michael Hayden: "Me preocupa que Trump pueda ser presidente". En: El País de España, publicado el 5 de marzo de 2016. España. Disponible en http://internacional.el-pais.com/internacional/2016/03/04/actualidad/1457076618_844331.html

secuestro, pero ahora de cuentas de correo o aparatos electrónicos con acceso a internet (computadores, tablets o teléfonos inteligentes) los cuales son infectados con un tipo de virus informático que bloquea ordenadores o teléfonos y exige dinero para el retorno de archivos³⁶, lo que se conoce como ransomware.

Se adiciona a lo indicado, que los tradicionales activistas también han encontrado un espacio para manifestarse. De este modo, los ciberhacktivistas han promovido sus causas por Internet y para obtener la visibilidad necesaria han hackeado diversas páginas, ejemplo emblemático de ello ha sido Anonymus. No obstante, dada su estructura en red y anonimato en la acción y discurso para la autoridad es muy difícil poder identificarlos y monitorearlos cuando sus acciones afectan el orden público³⁷.

Por este motivo, es necesario dimensionar adecuadamente estas amenazas, perspectiva en la cual el profesor Nye nos orienta señalando:

“Si bien se suele considerar al llamado “hactivismo” de grupos ideológicos esencialmente como un fastidio molesto en esta etapa, siguen existiendo cuatro categorías importantes de ciberataques a la seguridad nacional, cada uno de ellos con un horizonte temporal diferente: la ciberguerra y el espionaje económico están en gran medida asociados con los estados, mientras que el delito cibernético y el ciberterrorismo están básicamente asociados con actores no estatales. Para Estados Unidos, los costos más elevados hoy en día surgen del espionaje y del delito, pero en la próxima década aproximadamente, la guerra y el terrorismo podrían convertirse en mayores amenazas de lo que son hoy”³⁸.

En síntesis, podemos afirmar que la mayor parte de las amenazas en el ciberespacio son transnacionales y se caracterizan por ser: flexibles (presentan una estructura horizontal), ambiguas (su arquitectura es difusa), globales (su ámbito de acción es transnacional) y versátiles (son capaces readaptarse al entorno). Asimismo, es importante tener en cuenta que el ciberespacio puede ser un medio o un objetivo para la realización de ilícitos. En el primer caso, se trata fundamentalmente de

36 “Así secuestraron mi teléfono los piratas informáticos”. En: BBCmundo, 4 de marzo de 2016. Disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_tecnologia_telefono_smartphone_secuestro_il

37 ABAD, José (2015). “Anonymus declara la guerra al ISIS: quiénes son y qué han conseguido”. En: El País de España, publicado el 18 de noviembre de 2015. Disponible en http://tecnologia.el-pais.com/tecnologia/2015/11/17/actualidad/1447752730_293113.html

38 NYE, Joseph (2012). “Ciberguerra y Ciberpaz”. En: Project Syndicate. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/cyber-war-and-peace/spanish>

prácticas delictuales con un daño limitado a personas, organizaciones o instituciones. En el segundo caso, la probabilidad de generar importantes daños a la infraestructura crítica del país (energía, comunicaciones, transporte, sistema financiero, sanitario, de alimentación, entre otros) puede convertir un ciberincidente en un problema de seguridad nacional.

2.3. Desafíos para aumentar la seguridad en el ciberespacio

“El dominio cibernético transnacional plantea nuevas preguntas sobre el sentido de la seguridad nacional. Algunas de las respuestas más importantes deben ser nacionales y unilaterales, con énfasis en la profilaxis, la redundancia y capacidad de recuperación. Sin embargo, es probable que los principales Gobiernos no tarden en descubrir que la inseguridad creada por los actores cibernéticos no estatales requerirá una cooperación más estrecha entre los países”³⁹.

Considerando lo expuesto, es posible preguntarse, ¿Cuáles son los desafíos que enfrentamos en el ciberespacio desde una perspectiva de seguridad? La respuesta obliga a identificar lo que es necesario proteger, es decir, “la información e infraestructura crítica” que podemos definirla como “aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción pueden tener una repercusión importante en la salud, la seguridad, o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros”⁴⁰.

Proteger la información crítica de un país implica considerar a diversos servicios y organizaciones estratégicas (como por ejemplo: agua, sistema financiero, electricidad, defensa, policía, entre otros), lo cual obliga a convocar a actores de diversa naturaleza, provenientes de la administración civil del Estado, la policía y las Fuerzas Armadas junto a la sociedad civil, es decir, quienes en virtud de sus responsabilidades deben garantizar que la información crítica cumple con las siguientes características: disponibilidad, integridad, oportunidad, confiabilidad, interoperabilidad, seguridad.

De acuerdo a lo indicado, la seguridad en el ciberespacio requiere enfrentar desafíos nacionales e internacionales. En los nacionales cabe destacar al menos los siguientes:

39 NYE, Joseph (2013). El rugido del clic del ratón. El País de España, publicado el 11 de octubre de 2013. Disponible en http://elpais.com/elpais/2013/09/13/opinion/1379069360_411737.html

40 DEL MORAL Torres, Anselmo (2011). Cooperación Policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente. Editorial Dickinson. España. p. 347.

- Formulación de Estrategias Nacionales de Ciberseguridad.
- Creación de Autoridades Nacionales en materia de ciberseguridad.
- Centros especializados y coordinados en monitoreo, alarma y respuesta frente a ciberincidentes (CSIRT: Centro de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática / (Computer Security and Incident Response Team).
- Entidades tipo CLCERT Grupo Chileno de Respuesta a Incidentes de Seguridad Computacional / Chilean Computer Emergency Response Team.
- Formulación de una política pública de ciberseguridad, expresada en una Estrategia o Política Nacional de Ciberseguridad, contemplar directrices que considere:
 - Ciberresiliencia.
 - Reducción del cibercrimen.
 - Aspectos mínimos en la formulación de protocolos de ciberseguridad.
 - Desarrollar recursos industriales y tecnológicos para la ciberseguridad.
 - Legislación específica sobre el tema y actualizada.
 - Capacidad operacional para combatir el cibercrimen.
 - Mejora de la capacidad de coordinación interagencial.
 - Disponer de planes para enfrentar ciberincidentes que contemplen acciones de prevención, respuesta, mitigación y resiliencia.
 - Promover una cultura de ciberseguridad.

Respecto a los desafíos internacionales, resultan de especial relevancia:

- Establecimiento de estándares comunes en materia de ciberseguridad.
- Cooperación internacional ante ciberincidentes.
- Generación de instancias compartidas de formación profesional y de investigación académica en estas materias.
- Participación en foros multilaterales como son MERIDIAN⁴¹ y la Conferencia Global del Ciberespacio⁴², entre otros.

No obstante, es relevante considerar que estas medidas buscan reducir la vulnerabilidad del ciberespacio, debido a que frente a la interrogante “¿Un lugar 100% seguro y privado, donde nadie pueda

41 Instancia en la que se reúnen decisores políticos gubernamentales sobre Protección de la Información en Infraestructura Crítica. Al respecto ver “La conferencia de Meridian reúne en España a decisores políticos en protección de infraestructuras críticas” (2015). Disponible en <http://www.redseguridad.com/actualidad/info-tic/la-conferencia-meridian-reune-en-espana-a-decisores-politicos-en-proteccion-de-infraestructuras-criticas>.

42 Instancia en la cual se reúnen expertos sobre el ciberespacio de todo el mundo, destaca por su capacidad de convocatoria a gobiernos, sociedad civil y academia. Al respecto ver <https://www.gccs2015.com/>

acceder a tus datos?”⁴³, la respuesta probablemente sería “Seguro que existe: en Siberia. Allá no hay teléfonos, conectividad, electricidad ni nada. Es por lejos el lugar más seguro que conozco”, en opinión del experto Eugene Kaspersky.

2.3.1. Caso chileno: una breve aproximación

*Grandes organizaciones podrían tal vez, dotarse de una seguridad cibernética eficaz, pero las personas individuales y los grupos reducidos difícilmente podrían hallarse en condiciones de alcanzar tal objetivo*⁴⁴.

En Chile, la ciberseguridad es un tema de importancia creciente debido al aumento en el uso del ciberespacio por parte de personas, organizaciones e instituciones públicas y privadas. En efecto, el país -tal como lo ha indicado el Subsecretario de Defensa, Sr. Marcos Robledo-

*“ostenta tasas de penetración a Internet de más de un 64% de la población -la mayor cifra en la región- se utilizan intensivamente las redes sociales, se realizan cada vez más trámites en línea y crecientemente vamos aprovechando las ventajas del comercio electrónico. El sector público, en tanto, cada vez depende más de las redes digitales para llevar a cabo sus funciones, tendencia que esperamos siga creciendo”*⁴⁵.

Sin embargo, también han ocurrido incidentes de seguridad en el ciberespacio que obligan a revisar las actuales prácticas en la materia y genera el desafío de contar con una política pública de ciberseguridad que oriente, regule y coordine a los diferentes actores involucrados en el tema.

Entre los incidentes en el ciberespacio que se han detectado en el caso chileno, es posible encontrar:

- Información falsa difundida por internet, cuando se informó por medio de redes sociales de un eventual desabastecimiento de combustible en bombas de bencina en Santiago, lo cual debió ser desmentido por la autoridad pues algunos lugares de

43 ALALUF, Alejandro (2013). “Tecnología: La ciberseguridad de Mr. K. En: revista Qué Pasa, publicado el 15 de agosto de 2013. Chile. Disponible en <http://www.quepasa.cl/articulo/tecnologia/2013/08/23-12457-9-tecnologia-la-ciberseguridad-de-mr-k.shtml/>

44 LAQUEUR, Walter (2015). La guerra cibernética. En: Vanguardia Dossier N° 54. España. p. 13.

45 ROBLEDOS, Marcos (2015). Discurso en la Inauguración del Seminario Internacional “Ciberseguridad y Ciberdefensa en Chile”, realizado el 27 de noviembre de 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y organizado por Centro de Estudios en Derecho Informático, Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública y Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

venta de este producto empezaron a colapsar por la llegada de gran cantidad de clientes a cargar su auto. En la figura N° 6 se presenta el desmentido que la empresa afectada debió emitir para evitar mayores trastornos en la capital.

Figura N° 6 Comunicado empresa afectada por falsa información en redes sociales

COMUNICADO OFICIAL COPEC

SANTIAGO. 08 de julio de 2015.- En relación a una información que ha circulado en las últimas horas en redes sociales que asevera que habría problemas de suministro de combustibles para el día de mañana, **COPEC** se hace el deber de desmentir de forma tajante esta situación.

De esta manera, la empresa ratifica que este jueves 9 de julio el expendio de combustibles en las estaciones de servicio se realizará de forma absolutamente normal a lo largo de todos los puntos de su red en el país.

COPEC se hace el deber de aclarar esta situación para tranquilidad de sus clientes y usuarios.



FUENTE: LA TERCERA, 2015.

- Hackeos a páginas web de diversos organismos públicos como privados.
- Acceso a información sensible de servicios públicos a personas no autorizadas, como por ejemplo ocurrió en el Registro Civil e Identificación⁴⁶ y recientemente en el Ministerio de Salud, se ha detectado que “la información contenida en esos tres millones de archivos alojados en las “carpetas compartidas” estaba accesible y despojada de todo circuito de seguridad desde hacía por lo menos un año”⁴⁷.
- Delitos informáticos, por ejemplo, en el caso de las denuncias de fraudes con tarjetas bancarias aumentaron un 94% en el período 2014–2015, de acuerdo a datos de la Fiscalía Nacional⁴⁸.
- Diversos patrones potencialmente maliciosos detectados en la

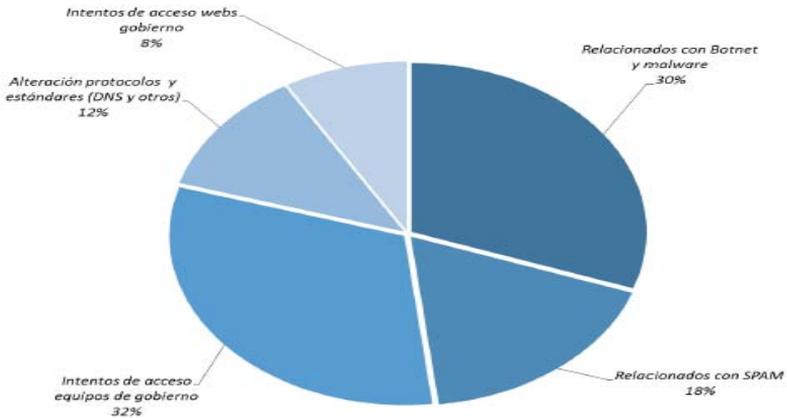
46 MUÑOZ, Daniela (2014) “Registro civil denuncia copia irregular de bases de datos de carnes y pasaportes”. *En*: La Tercera, publicado 22 de marzo de 2014. Chile. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/03/680-570673-9-registro-civil-denuncia-copia-irregular-de-bases-de-datos-de-carne-y-pasaportes.shtml>

47 CARVAJAL, Víctor y JARA, Matías (2015). “Grave falla en la red del Minsal dejó expuesta información confidencial de pacientes”. *En*: Ciper, publicado el 5 de marzo de 2016. Chile. Disponible en <http://ciperchile.cl/2016/03/05/grave-falla-en-la-red-del-minsal-dejo-expuesta-informacion-confidencial-de-pacientes/>

48 DÍAZ, Felipe (2015). “Fraudes con tarjeta bancaria casi se duplicaron en 2015”. *En*: La Tercera, publicado el 20 de enero de 2016. Chile. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/01/680-664890-9-fraudes-con-tarjetas-bancarias-casi-se-duplicaron-en-2015.shtml>

Red de Conectividad del Estado (RCE). En el gráfico N° 3, se presenta a modo de ejemplo lo detectado durante el periodo 2014⁴⁹.

Gráfico N° 3
Conductas sospechosas y maliciosas detectadas en la RCE



FUENTE: DIVISIÓN INFORMÁTICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, 2015.

Los incidentes identificados justifica revisar si los niveles nacionales de seguridad en el ciberespacio cumplen con estándares internacionales. En este sentido, el tema ha estado presente en la agenda de gobierno. En efecto, al inicio del gobierno de la presidente Michelle Bachelet se ha impulsado la formulación de una política pública en materia de ciberseguridad, pues los organismos y las acciones establecidas sobre la materia están dispersos y se estima necesario integrar los esfuerzos de la autoridad pública en un único documento que coordine los esfuerzos y que integre al sector privado y sociedad civil en ello⁵⁰.

Durante 2014 se emitió un decreto que explicita el interés de la autoridad en formular una política de nacional ciberseguridad, para lo cual se establece, por un lado, evaluar la firma de la Convención de Budapest del Consejo de Europa (Convención contra la Ciberdelincuencia). Se recomendó firmarlo y fue efectuada la solicitud al Ministerio de Relaciones Exteriores de iniciar los trámites en este sentido⁵¹.

49 Propuesta de Política Nacional de Ciberseguridad (PNCS) 2016–2022. Chile. Disponible en <http://ciberseguridad.interior.gob.cl/media/2016/02/Borrador-Consulta-P%C3%BAblica-PNCS.pdf>.

50 Cuenta Pública 2015. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015_sectorial_ministerio-interior-y-seguridad-publica.pdf

51 “Gobierno crea comité para elevar estándares en materia de ciberseguridad” (2015). Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en <http://subinterior.gob.cl/noticias/2015/04/20/-gobierno-crea-comite-interministerial-para-elevar-estandares-en-materia-de-ciberseguridad/>

Por otro, fue planteada la necesidad de contar con una Estrategia Nacional de Ciberseguridad, denominada Política Nacional de Ciberseguridad y para concretar este requerimiento en 2015 fue creada una comisión asesora, de carácter permanente, denominada Comité Interministerial sobre ciberseguridad (CICS) donde participan representantes de la⁵²:

- Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública;
- Subsecretaría de Defensa Nacional;
- Subsecretaría de Relaciones Exteriores;
- Subsecretaría de Justicia;
- Subsecretaría General de la Presidencia;
- Subsecretaría de Telecomunicaciones
- Subsecretaría de Economía
- Subsecretaría de Hacienda y;
- La Agencia Nacional de Inteligencia.

El CICS en su diagnóstico inicial ha detectado que es necesario contar con una política integral sobre ciberseguridad en Chile y con un marco normativo actualizado y dinámico, que responda a estándares internacionales y ha tenido en especial consideración lo señalado en el programa de gobierno de la presidente Michelle Bachelet respecto a desarrollar una estrategia de seguridad digital que proteja a usuarios privados y públicos.

Asimismo, se ha propuesto definir para 2016 una política nacional de ciberseguridad que contemple⁵³:

- Un "Plan que contenga medidas, planes y programas específicos.
- Identificar riesgos, amenazas y brechas en ciberseguridad.
- Propuesta de estructura orgánica pública.
- Propuesta de modificaciones legales en la materia.
- Coordinación con actores relevantes públicos y privados.

Junto a lo indicado, se ha establecido como bases para una política nacional de ciberseguridad cuatro objetivos específicos, los cuales corresponden a⁵⁴:

- Resguardar la seguridad de las personas en el ciberespacio.

52 ALVAREZ, Daniel (2015). "Ciberseguridad en el contexto local", presentación efectuada en el Seminario Internacional "Ciberseguridad y Ciberdefensa en Chile", realizado el 27 de noviembre de 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y organizado por Centro de Estudios en Derecho Informático, Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública y Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

53 *Ibíd.*

54 *Ibíd.*

- Proteger la seguridad del país en el ciberespacio.
- Promover la colaboración y coordinación entre instituciones, tanto públicas como privadas.
- Gestionar los riesgos del ciberespacio.

Además, se han establecido seis líneas de trabajo⁵⁵:

- Infraestructura (crítica)⁵⁶ de la información.
- Prevención y sanción.
- Sensibilización, formación y difusión.
- Cooperación y relaciones internacionales.
- Fomento productivo / desarrollo estratégico.
- Institucionalidad de la ciberseguridad.

Se espera que en 2016 esta política esté formulada⁵⁷. De acuerdo a lo indicado por el Subsecretario de Defensa, Sr. Marcos Robledo ella

“buscará promover la identificación y gestión de riesgos en el ciberespacio para que el sector público, privado, la sociedad civil y el mundo académico puedan prevenir, minimizar y sobreponerse a éstos, con especial énfasis en aquellas infraestructuras críticas para el funcionamiento del país, tales como los servicios de telecomunicaciones, de electricidad o de agua potable, el transporte público o los servicios financieros, junto con las instituciones que resguardan la seguridad y soberanía de nuestro país, como la Defensa Nacional”⁵⁸.

En el marco de la elaboración de la política pública de ciberseguridad se plantea que seguridad y libertad son “conceptos complementarios entre sí, y que el combate a los ciberdelitos y otras amenazas en las redes digitales no pueden convertirse en excusas para atropellar derechos humanos como la privacidad y la libertad de expresión, sino un modo de garantizar plenamente estos derechos en el ciberespacio”⁵⁹.

En efecto, de acuerdo a la Propuesta de Política Nacional de Ciberseguridad (PNCS) 2016–2022, el objetivo de este documento es contener “los lineamientos políticos del Estado de Chile en materia de ciberseguridad, con una mirada que apunta al año 2022 , para alcanzar

55 Ibid.

56 El paréntesis y su contenido ha sido colocado por la autora.

57 Hasta el 18 de marzo de 2016, ha sido puesta a disposición de la comunidad en el marco de la Consulta Ciudadana, establecida en la Ley 20.500.

58 ROBLEDO, Loc. cit.

59 Ibid.

el objetivo de contar con un *ciberespacio libre, democrático, abierto, seguro y resiliente*⁶⁰.

Actualmente, la responsabilidad en materia de ciberseguridad recae en diferentes instituciones públicas nacionales. Sin embargo, se hará especial mención a las entidades vinculadas al tema en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP) y el Ministerio de Defensa Nacional, respectivamente.

En el caso del MISP, su participación se orienta en el marco de sus atribuciones y competencias en el resguardo del orden y seguridad pública. En este sentido, varios tipos de ciberincidentes y el cibercrimen es parte de su responsabilidad. Para ello cuenta con las siguientes entidades especializadas en la materia:

- Departamento de Crimen Organizado, dependiente de la División Estudios en la Subsecretaría de Interior: ve el tema del ciberdelito, desde la perspectiva de política pública y está presente en la coordinación del CICS para la formulación de la política nacional de ciberseguridad.
- División Informática, dependiente de la Subsecretaría de Interior: encargada de la política de seguridad de los sistemas informáticos y RED de Conectividad del Estado y administración del CSIRT nacional.
- Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), particularmente por su rol establecido en la Ley 19.974 “Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, donde se establece en el artículo 8 letra c “proponer normas y procedimientos de protección de los sistemas de información crítica del Estado”.
- PDI cuenta con una entidad especializada, la Brigada de Ciberdelitos, para investigar delitos informáticos.
- Carabineros ha asignado a OS9 los temas relacionados con delitos informáticos, para investigar incidentes en el ciberespacio que constituyen delito y de este modo perjudiquen a los ciudadanos, empresas o instituciones.

El Ministerio de Defensa Nacional, por medio de la Subsecretaría de Defensa, participa junto a la subsecretaría de interior en la coordinación de las reuniones orientadas a generar una propuesta de Política Nacional de Ciberseguridad. Asimismo, ha trabajado con el Estado Mayor Conjunto (EMC) y las ramas de las FF.AA., en un aspecto específico de la seguridad en el ciberespacio, la ciberdefensa, entendida en

60 Propuesta de Política Nacional de Ciberseguridad (PNCS) 2016 – 2022. Chile. p. 4. Disponible en <http://ciberseguridad.interior.gob.cl/media/2016/02/Borrador-Consulta-P%C3%BAblica-PNCS.pdf>

sentido amplio como aquellos planes y acciones provenientes desde las FF.AA. para proteger y defenderse de un ciberataque. En este sentido, ha señalado el Subsecretario de Defensa, Sr. Marcos Robledo:

“ (...) creemos que también es necesario modernizar la Defensa Nacional para hacer frente a los nuevos desafíos que impone el ciberespacio. Para ello estamos preparando una política de ciberdefensa, que permita planificar y disponer de manera eficiente y adecuada los medios y capacidades de la Defensa Nacional en torno a la tarea de proteger la información y redes militares del país, y asistir al resto del país en estas tareas, y diversos proyectos que nos permitirán tener redes confiables, disponibles y accesibles, acorde a estándares internacionales en la materia. Ese trabajo se verá reflejado en el Libro de la Defensa que será publicado el año 2017, donde dedicaremos un capítulo a la ciberdefensa, como una de las prioridades a futuro del sector”⁶¹.

Junto a lo indicado, desde el Ministerio de Defensa Nacional se participa activamente en instancias internacionales sobre el tema. Entre ellas, cabe mencionar la CGCS 2015, lo cual se inserta en la búsqueda de la obtención de

“un entorno digital libre, abierto y seguro que garantice el respeto y promoción de los derechos humanos e impulse un desarrollo integral e inclusivo, Chile ha decidido adoptar un papel activo en las instituciones y procesos que conforman la gobernanza de internet; asimismo, promueve el valor del ciberespacio como un bien público global, donde se avance hacia nuevas formas de gobernanza de bienes comunes y que involucre a múltiples partes involucradas”⁶²

Asimismo, en el marco del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desde Chile se ha apoyado las propuestas contenidas en el Plan de Acción 2012 y 2013.

En efecto, mientras en el primero se planteó la “conformación de un Grupo de Trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa”, en el segundo propuso

61 ROBLED, Loc. cit.

62 “Subsecretario Riveros viaja a La Haya para participar en Conferencia Global del Ciberespacio” (2015). Publicado en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile el 14 de Abril de 2015. Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-riveros-viaja-a-la-haya-para-participar-en-conferencia-global-del-ciberespacio/minrel/2015-04-14/150737.html>

“establecer una política y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas e informáticas en el ámbito de la defensa”. No obstante, uno de los mayores impulsos dados al tema fue en la reunión de Suriname (2013), en la cual los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los países miembros de UNASUR solicitaron al CDS y al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (CSIP) “avanzar en sus respectivos proyectos de defensa cibernética y en la interconexión con redes de fibra óptica entre nuestros países con vistas a tornar más seguras nuestras telecomunicaciones, promover el desarrollo de tecnologías regionales y la inclusión digital”⁶³.

En síntesis, para el caso chileno la seguridad en el ciberespacio está en la agenda de la autoridad política y durante el período 2014 – 2016 se ha trabajado en la preparación de la Política Nacional de Ciberseguridad, donde trabajan coordinadamente el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, junto al Ministerio de Defensa Nacional y otras reparticiones del Administración del Estado vinculadas directamente con esta materia en el Poder Ejecutivo. Se constatan importantes avances en la formulación de la política a nivel nacional, fundamentalmente con la generación de instancias de trabajo que integran a diferentes actores vinculados al tema. A nivel internacional, la participación en diferentes grupos de trabajo sobre el tema, permite apreciar el modo en que ambas dimensiones claves de la ciberseguridad están contempladas en el trabajo de las autoridades. Entre los desafíos destaca el cumplimiento de las programaciones realizadas y los objetivos formulados para contar con una política nacional de ciberseguridad e iniciar su implementación en 2016.

Conclusiones

El ciberespacio es un ambiente en el cual se desarrollan de modo creciente las interacciones de las personas en el ámbito social, económico, político, educacional, entre otros. Además, permite ilustrar la forma en que la revolución de las TIC han potenciado el fenómeno de la globalización, haciendo posible de esta manera el desarrollo de acciones desde organizaciones que están generando cambios y, con ello, reconfigurando la forma en que el poder es ejercido por personas, instituciones y gobiernos.

El ciberespacio no solo posee ventajas como mayor rapidez y economía en las comunicaciones y transacciones entre personas, beneficios que lo han llevado a ser reconocido como un bien público global, siendo el Estado quien debe encargarse de su adecuada provisión.

63 ROBLEDO, Loc. cit.

También el ciberespacio presenta riesgos y amenazas producto de incidentes originados en acciones deliberadas para generar daño en la información electrónica y/o a los sistemas que la controlan, lo cual puede manifestarse como un asunto delictual (robo de clave) o un problema de seguridad del país (ataque a alguna infraestructura crítica).

Para evitar ese tipo de situaciones es necesario entender la ciberseguridad como condición que garantiza, de acuerdo a estándares internacionales, la preservación de las características información virtual (disponibilidad, integridad, oportunidad, interoperabilidad, confidencialidad y seguridad) con la finalidad de resguardar la vida de personas, la integridad, estabilidad y normal funcionamiento de los países y su prosperidad económica. Ello implica evitar –en lo posible– la ocurrencia de cibercrimen, ciberespionaje, ciberhacktivismo e inclusive ciberguerra y en caso de producirse alguno de ellos, contar con un plan de contingencia que contemple acciones de prevención, respuesta, mitigación y resiliencia, con la finalidad de enfrentar en la mejor forma posible el ciberincidente manifestado.

En esta perspectiva, una política pública de ciberseguridad es clave para garantizar el adecuado funcionamiento del ciberespacio y la información en que ésta es generada, almacenada y transferida. Estas orientaciones establecerán el nivel mínimo en el cual organizaciones públicas y privadas deberán gestionar la información, particularmente en el caso de aquellas consideradas como críticas para el país. Constituyendo una tarea ineludible para las máximas autoridades de los países y un desafío urgente para el caso chileno en el cual se está trabajando.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, José (2015). "Anonymus declara la guerra al ISIS: quiénes son y qué han conseguido". En: El País de España, publicado el 18 de noviembre de 2015. Disponible en http://tecnologia.elpais.com/tecnologia/2015/11/17/actualidad/1447752730_293113.html
- AG / Res 2004 Estrategia de Seguridad cibernética. CICTE. OEA. EE.UU.
- ALALUF, Alejandro (2013). "Tecnología: La ciberseguridad de Mr. K. En: revista Qué Pasa, publicado el 15 de agosto de 2013. Chile. Disponible en <http://www.quepasa.cl/articulo/tecnologia/2013/08/23-12457-9-tecnologia-la-ciberseguridad-de-mr-k.shtml/>
- ÁLVAREZ, Daniel (2015). "Ciberseguridad en el contexto local", presentación efectuada en el Seminario Internacional "Ciberseguridad y Ciberdefensa en Chile", realizado el 27 de noviembre de 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y organizado por Centro de Estudios en Derecho Informático, Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública y Subsecretaría de Relaciones Exteriores.
- ANABALÓN, Juan y DONDEERS, Eric (2014). Una revisión de ciberdefensa de infraestructura crítica. En: revista ESD, Estudios de Seguridad y Defensa N° 3. ANEPE. Chile. Disponible en <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2014/11/art5.pdf>
- "Así secuestraron mi teléfono los piratas informáticos" En: BBCmundo, 4 de marzo de 2016. Disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_tecnologia_telefono_smartphone_secuestro_il
- BORG, Scott (2015). No es una guerra fría. En: Vanguardia Dossier N° 54. España.
- CANDAU, Javier (2010). "Estrategias Nacionales de Ciberseguridad. Ciberterrorismo" en Ciberseguridad. Retos y Amenazas a la Seguridad Nacional en el Ciberespacio. Cuadernos de Estrategia N° 149. Ministerio de Defensa. España. Disponible en http://www.ieee.es/-Galerias/fichero/cuadernos/CE_149_Ciberseguridad.pdf
- CARVAJAL, Víctor y JARA, Matías (2015). "Grave falla en la red del Minsal dejó expuesta información confidencial de pacientes". En: Ciper, publicado el 5 de marzo de 2016. Chile. Disponible en <http://ciperchile.cl/2016/03/05/grave-falla-en-la-red-del-minsal-dejo-expuesta-informacion-confidencial-de-pacientes/>
- CASTELLS, Manuel (1999). La era de la información. Economía, Sociedad y cultura. El poder de la identidad. Vol. II. Editorial Siglo XXI, México, 1999. p. 43.
- CLARKE, Richard y KNAKE, Robert (2011). Guerra en la red. Ariel. España.
- Cuenta Pública 2015. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponi-

- ble en http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015_sectorial_ministerio-interior-y-seguridad-publica.pdf
- DEL MORAL Torres, Anselmo (2011). *Cooperación Policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente*. Editorial Dikinson. España.
- DÍAZ, Felipe (2015). "Fraudes con tarjeta bancaria casi se duplicaron en 2015". *En: La Tercera*, publicado el 20 de enero de 2016. Chile. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/01/680-664890-9-fraudes-con-tarjetas-bancarias-casi-se-duplicaron-en-2015.shtml>
- El Estado Islámico hackeó el Twitter del Pentágono. *En: Soychile*, publicado el 12 de enero de 2015. Disponible en <http://www.soychile.cl/Santiago/Internacional/2015/01/12/298787/El-Estado-Islamico-hackeo-el-Twitter-del-Pentagono.aspx>
- Gobierno crea comité para elevar estándares en materia de ciberseguridad (2015). Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en <http://subinterior.gob.cl/noticias/2015/04/20/gobierno-crea-comite-interministerial-para-elevar-estandares-en-materia-de-ciberseguridad/>
- GLOBAL Conference on Cyberspace (2015) Disponible en <https://www.gccs2015.com/>
- HELD, David; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. Oxford University, México.
- INSTITUTO DE CIBERSEGURIDAD DE ESPAÑA (2012). *La Ciberseguridad Nacional, un compromiso de todos*. Instituto de Ciberseguridad de España. España.
- KARPESKY (2015). "Los riesgos futuros: Protéjase". Karpesky. p. 3. Disponible en http://go.kaspersky.com/rs/802-IJN-240/images/APT_Report_ONLINE_AW_ES.pdf
- Karpesky habla sobre el virus flame" (2012). Coordinación en Seguridad. Mexico. Disponible en <http://www.seguridad.unam.mx/noticia/?noti=377>
- KAUL, Inge y otros (2001). *Bienes Públicos Mundiales*. Oxford. México.
- La Ciberseguridad Nacional, un compromiso de todos (2012). Instituto de Ciberseguridad de España. España.
- La conferencia de Meridian reúne en España a decisores políticos en protección de infraestructuras críticas (2015). Disponible <http://www.redseguridad.com/actualidad/info-tic/la-conferencia-meridian-reune-en-espana-a-decisores-politicos-en-proteccion-de-infraestructuras-criticas>
- LAQUEUR, Walter (2015). "La guerra cibernética". *En: Vanguardia Dossier* N° 54. España.

- MUÑOZ, Daniela (2014). "Registro civil denuncia copia irregular de bases de datos de carnés y pasaportes". *En*: La Tercera, publicado 22 de marzo de 2014. Chile. Disponible en <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/03/680-570673-9-registro-civil-denuncia-copia-irregular-de-bases-de-datos-de-carnes-y-pasaportes.shtml>
- NYE, Joseph (2012). "Ciberguerra y Ciberpaz". Project Syndicate. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/cyber-war-and-peace/spanish>
- NYE, Joseph (2013). El rugido del clic del ratón. El País de España, publicado el 11 de octubre de 2013. Disponible en http://elpais.com/elpais/2013/09/13/opinion/1379069360_411737.html
- Plan de ciberseguridad de la UE para proteger una red abierta plena de libertad y de oportunidades (2013) UE. Bélgica.
- Propuesta de Política Nacional de Ciberseguridad (PNCS) 2016–2022. Chile. Disponible en <http://ciberseguridad.interior.gob.cl/media/2016/02/Borrador-Consulta-P%C3%BABlica-PNCS.pdf>
- ROBLEDO, Marcos (2015). Discurso en la Inauguración del Seminario Internacional "Ciberseguridad y Ciberdefensa en Chile", realizado el 27 de noviembre de 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y organizado por Centro de Estudios en Derecho Informático, Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría de Interior y Seguridad Pública y Subsecretaría de Relaciones Exteriores.
- SAIZ, Eva (2013). "Los ciberataques sustituyen al terrorismo como primera amenaza a Estados Unidos". *En*: El País de España, publicado el 13 de marzo de 2013. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/13/actualidad/1363187707_199021.html
- SANCHO, Carolina (2012). "Ciberespacio: delitos, amenazas a la seguridad y ¿guerras?". ANEPE. Chile. Disponible en <http://www.anepe.cl/2013/06/ciberseguridad-enfrentando-riesgos-y-amenazas-en-un-mundo-globalizado/>
- SANCHO, Carolina (2012). "Ciberseguridad: enfrentando riesgos y amenazas en un mundo globalizado". ANEPE. Chile. Disponible en <http://www.anepe.cl/2013/06/ciberseguridad-enfrentando-riesgos-y-amenazas-en-un-mundo-globalizado/>
- SANCHO, Carolina (2013). "Cultura de ciberseguridad: tarea pendiente en la era de la información?". Columna de opinión en página de ANEPE. Disponible en <http://www.anepe.cl/2013/11/cultura-de-ciberseguridad-tarea-pendiente-en-la-era-de-la-informacion/>
- Special Eurobarometer 390 (2013) Cyber Security. UE. Bruselas.
- Subsecretario Riveros viaja a La Haya para participar en Conferencia Global del Ciberespacio" (2015). Publicado en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile el 14 de Abril de 2015. Disponible en <http://www.minrel.gob.cl/subsecretario-riveros-viaja-a-la-ha>

- ya-para-participar-en-conferencia-global-del-ciberespacio/minrel/2015-04-14/150737.html
- TORRES, Manuel (2013). "Ciberguerra". En: Jordán, Javier (coordinador) Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. Plaza y Valdés. España.
- UIT (2014). Medición de la Sociedad de la Información 2014. Resumen Ejecutivo. UIT. Suiza. Disponible en https://www.itu.int/en/I-TU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS_2014_Exec-sum-S.pdf
- UIT (2015). Medición de la Sociedad de la Información 2015. Resumen Ejecutivo. UIT. Suiza. Disponible en <https://www.itu.int/en/I-TU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-ES-S.pdf>
- VILLAMEDIANA, Miriam. "Los datos son el nuevo petróleo del siglo XXI". En: Euroexpress, publicado el 1 de julio de 2015. Disponible en <http://www.euroexpress.es/noticias/los-datos-son-el-nuevo-petroleo-del-siglo-xxi>
- World Economic Forum (2013) Global Risks, 2013. Ginebra. Disponible en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf
- XIMENEZ, Pablo (2016), Michael Hayden: "Me preocupa que Trump pueda ser presidente". En: El País de España, publicado el 5 de marzo de 2016. España. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/04/actualidad/1457076618_844331.html

SECCIÓN II

**LAS FUERZAS ARMADAS: SEGURIDAD
Y DEFENSA EN EL SIGLO XXI**



LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA: ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS

— — — — —
Miguel Navarro Meza*

Planteamientos iniciales

Desde mediados del decenio de los noventa, el ejercicio de la Función de Defensa en Chile ha estado sometido a un proceso de modernización y reforma diríase sin precedentes en la historia republicana del país, superando en extensión, profundidad y duración incluso al que se desarrolló al término de la Guerra del Pacífico y que entonces transformó a Chile en la primera potencia del Cono Sur. En esta oportunidad, y como nunca antes, tanto las Fuerzas Armadas como la Organización Política de la Defensa han tenido un incremento de sus capacidades humanas, tecnológicas y funcionales, en términos de tener Chile hoy día las mejores fuerzas militares de su Historia, tanto en términos absolutos cuanto comparativos y, por primera vez, un Ministerio de Defensa moderno, funcional y con las capacidades jurídicas y materiales para ejercer efectivamente la conducción de la Función de Defensa en el nivel político.

Este proceso ha sido consecuencia de la conjunción, naturalmente virtuosa para la seguridad del país y para las relaciones político militares, de una serie de factores. En efecto, en lo que se refiere a la modernización tecnológica y organizacional de las Fuerzas Armadas, esta descansó en tres elementos, a saber, el apoyo político al proceso de sucesivas Administraciones, especialmente las de Eduardo Frei (1994-2000) Ricardo Lagos (2000-2006) y la primera de Michelle Bachelet (2006-2010); en segundo lugar, la calidad y la funcionalidad de las iniciativas definidas e implementadas por las propias Instituciones, aunque en forma independiente entre sí y del Ministerio de Defensa; y finalmente aunque de ninguna manera es lo menor, la existencia del Sistema de la Ley del Cobre y los altos precios de dicho metal en el mercado interna-

* Abogado, Cientista Político. Magíster en Derecho con mención en Derecho Público, Universidad de Chile. Mphil. In War Studies, King's College London, Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile. Graduado del William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington DC y del Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii. Jefe de la Cátedra de Estudios Internacionales de la ANEPE, profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile y profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Santo Tomás. Profesor invitado del William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University y del Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii.

cional durante el decenio pasado y buena parte del actual. Este último factor fue especialmente relevante en cuanto aseguró la disposición de los recursos necesarios y por su misma naturaleza, facilitó las decisiones de las autoridades políticas que comprometieron su apoyo a los uniformados, evitándoles tener que tomar -y asumir- decisiones complejas en esta materia.

A su turno, la modernización de la Organización Política de la Defensa fue consecuencia directa, en primer término, de la estabilización en las relaciones político-militares, proceso ya evidente a mediados de los 90 y, en segundo lugar, de la experiencia práctica de conducción de la defensa de las primeras Administraciones de la transición, cuando se hicieron patentes las limitaciones jurídicas y materiales que entonces tenía el Ministerio de Defensa. El retorno a la democracia en 1990, con sus acuerdos y dinámicas, generó, progresivamente, un escenario adecuado para potenciar la conducción civil de la Defensa y una efectiva subordinación de los militares al poder civil, en los términos por lo demás establecidos en la Constitución. Desde luego y considerando la experiencia comparada, había varios caminos para tal fin pero en definitiva, se escogieron dos: los Libros de la Defensa y la reforma y modernización del Ministerio de Defensa. Ambas vías, complementariamente y luego de no pocos altibajos y quizás algunos sobresaltos, posiblemente inevitables, han generado una Política de Defensa de amplio consenso y, y esto es comparativamente más importante, una Organización Política de la Defensa moderna y funcional y que constituye el correlato, en sede política, de las capacidades actuales de las Fuerzas Armadas.

Naturalmente, este es un proceso dinámico que, en algunos aspectos, se encuentra en plena evolución; por esto mismo, ha generado diversos desafíos al estamento político en relación a la conducción de la Función de Defensa. Estos van desde la necesidad de definir una genuina Estrategia de Seguridad Nacional una <<Gran Estrategia>> que permita la integración institucionalizada y efectiva de todos los instrumentos de poder del Estado, carencia cuyos efectos se han percibido fuertemente en los últimos años, a la responsabilidad de la clase política de asumir nuevamente su obligación de financiar la Función de Defensa, de la que abdicó en forma casi inconsciente en 1942 con la promulgación de la Ley 7.144 y luego ratificó en 1958 con la Ley 13.196. Entre estos se encuentran una amplia gama de temas que deberán ser abordados por la clase política en forma regular y constante.

Esto sugiere el contenido del presente artículo. Se trata, luego de algunas reflexiones acerca de la conducción política de la defensa, necesariamente breves, de analizar tres aspectos inherentes y pendientes en el proceso de modernización de la Función de Defensa, en los dominios de lo político, de lo netamente estratégico y de lo normativo. Naturalmente, hay más elementos a considerar en torno a la conduc-

ción de la defensa, pero razones de espacio y de desarrollo doctrinal han limitado en esta oportunidad al menos, el número de asuntos que se tratan aquí. Por lo mismo y por razones de extensión y oportunidad, este artículo no puede ni pretende ser un estudio definitivo acerca de los liderazgos civiles en defensa. La mayoría de los tópicos aquí aludidos, casi todos en realidad, ameritan análisis ulteriores más exhaustivos y profundos, y en tal perspectiva, constituye un punto inicial y un estímulo a desarrollarlos.

En torno a la Conducción Política de la Defensa¹

La conducción política de la Función de Defensa es uno de los temas fundamentales y más complejos del gobierno y la administración general del Estado; paralelamente, constituye uno de los pilares en que se sustentan las relaciones civiles-militares en el sistema representativo.

Desde luego, la defensa constituye una de las funciones básicas de toda sociedad organizada, calidad que actualmente comparte con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública, la administración de justicia y las vinculaciones exteriores. La ejecución de estas funciones son consustanciales a la idea del Estado y constituyen una responsabilidad primaria del Gobierno. Por otra parte, la conducción de la defensa es un elemento constitutivo fundamental en las relaciones entre la autoridad política y las fuerzas militares; cualquiera sea la forma como se estructure esta vinculación, pero especialmente en la de naturaleza democrática, el modo como el gobierno encara la dirección superior de la defensa constituye el factor individual más relevante en la configuración de las relaciones civiles-militares en cada sociedad. A lo anterior es necesario agregar que la conducción política de la defensa está directamente relacionada con la agencia gubernamental encargada de tal función- el ministerio o secretaría de defensa- en cuanto una conducción eficaz presupone una organización, siempre de rango ministerial, dotada de la estructura, las potestades adecuadas y la capacidad decisional necesaria para tal fin.

La conducción de la defensa es, entonces, una actividad regular y permanente del Gobierno, de naturaleza eminentemente política, que se ejerce dentro de un esquema determinado de potestades públicas y por medio de una agencia especializada de la administración central del Estado. Además, y esto resulta obvio, es un proceso que en la gran mayoría de los países se desarrolla normalmente en tiempos de paz y estabili-

1 Este acápite está basado en el trabajo del mismo autor publicado en el N° 96 de la Revista Política y Estrategia, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos bajo el título "La Conducción Política de la Defensa" con las debidas actualizaciones y complementaciones. Es parte además, de una investigación personal e independiente suya actualmente en curso.

dad doméstica e internacional y solo muy excepcionalmente durante la crisis o la guerra. Es oportuno reconocer que siendo la conducción de la defensa una responsabilidad inherente al Ejecutivo, en los sistemas democráticos el Congreso contribuye a su ejecución. Ello ocurre principalmente a través de la provisión de los recursos financieros necesarios para la ejecución de la Función de Defensa; por medio de la dictación de las normas legales propias de la organización política de la defensa y por el control y la supervigilancia sobre los actos de gobierno en materias de defensa, cometidos por lo demás <<clásicos>> del Legislativo frente a la función Ejecutiva.

Tradicionalmente, en la literatura comparada la conducción de la defensa se ha focalizado en la conducción política de la guerra, tanto en su etapa de preparación cuanto durante el desarrollo del conflicto y en su periodo inmediatamente posterior. Esta aproximación es, ciertamente, comprensible en la medida que los estudios sobre conducción política de la guerra usualmente emanan de experiencias históricas extremas, en las que estuvo en juego la supervivencia misma de una nación. Además, estos estudios casi siempre reflejan relaciones complejas entre las autoridades políticas y los mandos militares durante el conflicto: Lincoln y su frustrante búsqueda de generales competentes durante las etapas iniciales de la Guerra Civil; la ácida y trágica disputa entre Clemanceau y el Mariscal Foch a propósito de la definición de una frontera política y militarmente viable para Francia en el Este, al término de la Gran Guerra; las relaciones en ocasiones irritantes de Churchill con los altos mandos británicos durante la Segunda Guerra Mundial; las dificultades de Ben-Gurion para transformar una fuerza militar clandestina y políticamente comprometida en un ejército nacional, profesional y apolítico o, en la Antigüedad, la difícil relación entre el Senado Romano y el Cónsul Flavio luego del gran desastre de las legiones en la batalla del Lago Tresímeno a manos de las fuerzas de Aníbal, en el verano de 217 a.C.

Solo en fechas más recientes los estudios comparados han evolucionado hacia el estudio de la conducción de la defensa en tiempos de paz y normalidad política interna y externa. Usualmente, estos estudios han estado relacionados con las relaciones político-militares en los procesos de transición a la democracia, al financiamiento de la defensa, el rol del Parlamento en la Defensa o a la reforma del sector militar entre, otros².

2 Existe una amplia gama de literatura a este respecto. Entre los muchos que abordan este tema se sugiere: BRUNEAU, Thomas C. and TOLLEFSON, Scott D. *Who Guards the Guardia and How* University of Texas Press, 2006; DESCH, Michael C. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* Johns Hopkins University Press, 1999 o PION-BERLIN, D (ed). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* University of North Carolina Press, 2001.

En Chile, la aproximación intelectual a la conducción política de la defensa ha seguido los patrones de la literatura comparada, centrándose en el estudio de este proceso en tiempos de conflictos armado internacional o, más recientemente, en situaciones de crisis internacional, específicamente la de 1978 con Argentina³. Lo mismo se aprecia en los estudios historiográficos sobre la Guerra del Pacífico. Nuevamente, esta aproximación es comprensible y por las mismas razones aplicables a los estudios comparados. En el caso de la Guerra del Pacífico, además, se tiene el especial interés que representa la novedosa, y eficaz, fórmula definida por el gobierno del Presidente Pinto para supervisar la conducción de las operaciones y asegurar la debida autoridad civil en el frente, el nombramiento de ministros de guerra en campaña⁴. Del mismo modo y el igual que lo que ha ocurrido en la literatura comparada, solo en tiempos más recientes y normalmente -mas no exclusivamente- a propósito de la transición a la democracia y del control civil sobre los militares, ha existido una producción intelectual relativa a las relaciones político-militares en democracia la que, además, se ha referido a la conducción política de la Defensa⁵.

La conducción de la defensa en el nivel superior del Estado es una actividad esencialmente política que corresponde a la función de "gobierno" como diferente de la de "administrar", distinción que es reconocida en la doctrina y en los ordenamientos constitucionales modernos⁶. En este sentido, la conducción de la defensa necesariamente

3 En esta lógica se inscriben MONTT Martínez, M. La Guerra, su Conducción Política y Estratégica. Biblioteca del Oficial, Estado Mayor General del Ejército, Volumen XVI. CHEYRE Emilio. La Interpenetración Político-Estratégica. Edimpres, Santiago, 1986 u ORTEGA Prado, Rodolfo. Crisis Internacionales Colección Investigaciones N° 25, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2011.

4 Con el cargo de "Comisario General del Gobierno", el Ejecutivo nombró, en julio de 1879, a Rafael Sotomayor y luego de su fallecimiento en 1880, a José Francisco Vergara, quien actuó como titular de los ministerios de Guerra y Marina. Los cometidos del ministro en campaña no fueron definidos específicamente, en cuanto tal cargo no existía en la Constitución de 1833, pero, en lo sustancial, representaba al Presidente de la República en la Zona de Guerra, le estaban subordinadas todas las autoridades civiles y militares del territorio ocupado por armas chilenas y dirigía la coordinación entre el Ejército y la Marina. Aunque su designación y actividades no estuvieron ausentes de polémica, los ministros en campaña constituyeron una extensión natural del régimen de relaciones político-militares establecido por Portales y fueron absolutamente decisivos, especialmente Sotomayor, en la victoria final de Chile. Ver a este respecto: González Salinas, Edmundo, La Política Contra la Estrategia en la Guerra del Pacífico. Imprenta I.G.M de Chile, 2ª ed. 1990, Cáp. VI, o Historia del Ejército de Chile, Tomo V, Estado Mayor General del Ejército, 1985, Pág. 151, y sgtes.

5 GARCÍA Pino, Gonzalo y MONTES Ibáñez, Juan E. SUBORDINACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS MILITARES; éxitos y fracasos en Chile. Centro de Estudios del Desarrollo, 1994; FLISFISCH, Ángel y ROBLEDO, Marcos. Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile; un índice para el periodo 1990-2010, PNUD, 2012; NAVARRO Meza, Miguel. La Conducción Política de la Defensa Revista Política y Estrategia N° 96, 2004.

6 SILVA Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I, Capítulo VI. En el derecho positivo chileno, la Constitución Política y su legislación complementaria reconocen igualmente esta separación, por ejemplo en el Art. 24, que radica en el Presidente de la República la facultades de gobierno y administración y en el artículo 22 de la Ley 19.653 que establece que los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores.

se inscribe en el proceso de dirección general y de orientación de la sociedad que realiza el grupo político que detenta el poder, conforme sus postulados y concepciones. La conducción de la defensa, entonces, es parte y comparte los principios y orientaciones generales y específicas de gobierno propias de ese grupo político.

Esta es una cuestión sumamente relevante en el ámbito de la defensa, en cuanto debe ser compatibilizada con el carácter de "Política de Estado" que doctrinariamente se atribuye a la política de defensa. Desde este punto de vista, sus postulados básicos deberían ser compartidos por todos los referentes políticos y estar por encima de los proyectos específicos de cada gobierno, de modo que no se vean afectados por las alternancias en el poder propias de los sistemas representativos.

Sin embargo, en la práctica y sin perjuicio de las consideraciones teóricas al respecto, cada Administración define e implementa su propia Política de Defensa, aunque, naturalmente, deba aceptar los fundamentos y elementos constitutivos básicos y permanentes de la misma. Normalmente, este proceso es más que una mera adaptación de la política existente a las circunstancias internacionales o domésticas, sino que constituye la forma cómo cada gobierno asume el ejercicio de la función de defensa y le incorpora su propia visión política, financiera y valórica. De igual modo, cada Administración debe compatibilizar su visión de la función de defensa con los postulados, objetivos y valores que definen su Política Exterior. En este sentido, la conducción de la defensa es parte de la conducción política general del Estado, es singular a cada Administración y está enmarcada en los principios, fundamentos y valores que la orientan.

Alternativamente, existe la tendencia, especialmente en la esfera académica, a identificar la conducción de la defensa solo con la normativa jurídica que establece las prerrogativas y responsabilidades de las autoridades políticas en relación a la función de defensa y con la que rige las relaciones entre dichas autoridades y los mandos militares. Desde luego esta es una aproximación válida, pero insuficiente. La conducción de la defensa es, en sus variados componentes, una actividad esencialmente política que se manifiesta en los niveles más altos de la política doméstica e internacional del país. Aquí, los elementos jurídicos, al igual que en otros ámbitos del Derecho Político, estructuran, dan consistencia normativa y seguridad jurídica a relaciones políticas preexistentes en el ámbito de la defensa pero, por sí mismas, no generan tales vinculaciones. Además, en ciertos escenarios políticos, la aproximación meramente jurídica al tema puede generar una ilusión de normalidad en las relaciones político-militares, contribuyendo a la perpetuación de vinculaciones anómalas y de una conducción de la defensa débil e ineficaz. En esta óptica, analizar la conducción superior

de la defensa solo en su estructura jurídica es insuficiente pero hacerlo únicamente en lógica política es casi temerario.

La defensa es una actividad multidisciplinaria que contiene elementos políticos -domésticos e internacionales- estratégicos, tecnológicos y sociales. Sin embargo, contiene un área específica, de la mayor relevancia y que destaca especialmente, su financiamiento. Ciertamente, dicha importancia se justifica; casi toda forma de poderío militar es costosa y, por otra parte, debe competir con las demás funciones públicas que son responsabilidad del Estado, como la provisión de vivienda, salud, educación y otras, normalmente más apremiantes y de mayor impacto social directo.

En esta óptica, el financiamiento de la defensa tiene una especificidad y perfil que le son propios, lo que se refleja en la importancia que se asigna a su estudio. Sin embargo, esto contiene un riesgo: focalizar la conducción de la defensa solamente en sus variables financieras, con prescindencia de los elementos políticos y estratégicos que constituyen su esencia. Desde luego, esta aproximación es aparentemente atractiva: permite reducir niveles reales o aparentes de ineficiencia en el gasto militar, incrementa la calidad de la inversión y, bajo ciertas circunstancias, facilita la reafirmación del control civil sobre el estamento castrense. En mérito de tal seducción, es posible encontrar varios ejemplos de esta aproximación en los sistemas comparados y en todos ellos el resultado ha sido invariablemente cuestionable y, en ocasiones, decididamente contraproducente para los objetivos de eficiencia perseguidos⁷.

Una variable y, a veces, una consecuencia de la aproximación fundamentalmente economicista y financiera la constituye la tendencia

7 El caso más notorio y conocido fue el de Robert McNamara, Secretario de Defensa de Kennedy y luego de Johnson, entre 1961 y 1968. McNamara llegó al Pentágono desde la empresa privada y con el objetivo expreso de hacer eficiente el proceso de adquisiciones militares que en 1960 y con un presupuesto de 40 billones de dólares, parecía afectado por rivalidades internas, feudos institucionales y un aire de derroche generalizado. Para tal efecto incorporó en todo los niveles de toma de decisiones un grupo de expertos contables y asesores financieros, todos civiles, conocidos como los "wizz-kids" (literal y literariamente "los chicos magos") y se involucró personalmente en los proyectos más emblemáticos como el TFX, posteriormente el avión de ataque F-111. McNamara tuvo éxitos importantes tanto en cuestiones financieras como en aspectos estratégicos más generales. Sin embargo, su focalización excesiva en la perspectiva financiera de la defensa tuvo efectos muy negativos. Además, las consecuencias de esa focalización fueron en definitiva más profundas: A McNamara le correspondió dirigir la primera fase del involucramiento norteamericano en Vietnam y, como tal, fue un entusiasta partidario de un rol más activo en el Sudeste Asiático, en parte porque creyó posible aplicar allí una estrategia de desgaste que, en muchos aspectos, era una extrapolación al campo de batalla de su aproximación numérica y estadística a la defensa; en ausencia de una visión estratégica amplia y sofisticada, la medida del éxito en la guerra pasó a ser el cómputo de bajas del adversario (el "body counting") que no se conformaba para nada con las necesidades de la lucha contra la insurgencia. El fracaso estadounidense en Vietnam tuvo muchos responsables, pero es evidente que el intento de transformar el campo de batalla en un ejercicio contable, fue uno de los de mayor perfil. En relación a este último punto ver: CABLE, L. *Unholy Grail; The US and the wars in Vietnam 1965-68*, Routhledge, London, 1991 y MCMASTER, H.R. *Dereliction of Duty, Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff and the lies that led to Vietnam* HarperPerennial, 1998.

a la subinversión en Defensa, motivada usualmente por el deseo de efectuar ahorros obtusos en el gasto militar, sin consideración a sus realidades estratégicas. Existen numerosos ejemplos ora históricos, ora contemporáneos de este fenómeno⁸. Chile no ha estado ajeno a esta experiencia, aunque los casos de subinversión han sido motivados fundamentalmente por factores coyunturales asociados al largo periodo de desinterés político en la Función de Defensa que caracterizó buena parte del siglo XX⁹.

En síntesis, la conducción de la defensa es una actividad esencialmente política, que se manifiesta en el seno de la actividad de gobierno que ejerce el Ejecutivo, que participa de y se sustenta en las orientaciones generales que el grupo político que detenta el poder otorga a la sociedad. Debe ajustarse igualmente a los criterios estratégicos, históricos, geográficos, técnicos y sociales que orientan el cumplimiento de la Función de Defensa en cada Estado. El componente financiero es muy relevante tanto en la teoría como en la práctica de la conducción de la defensa, pero debe estar subordinado a los criterios políticos y estratégicos en que ésta se sustenta.

Chile ha estado en paz desde hace 131 años, pero la conducción de la defensa en el nivel político es una actividad constante y cotidiana del Ejecutivo, que incide en el cumplimiento de una función pública básica, inherente a toda sociedad organizada. Chile es un actor de mayor relevancia en el sistema internacional, incluyendo en el ámbito de la seguridad. La República está asumiendo, progresivamente, mayores responsabilidades y mayor compromiso en la consecución de la

8 Así, por ejemplo, en el caso británico, desde su advenimiento en 1979, la administración de Margaret Thatcher impulsó un programa de reducción del gasto público lo que afectó mucho a la inversión en defensa. Este proceso se matizó luego del Conflicto del Atlántico Sur, pero posteriormente el Gobierno de John Mayor realizó sucesivos recortes presupuestarios en la defensa, sin mayores consideraciones estratégicas. Esta tendencia se revirtió finalmente con la presentación del documento titulado *Strategic Defence Review*, en 1998, durante la primera etapa de la Administración Laborista de Tony Blair. El SDR por primera vez compatibilizó las necesidades y responsabilidades estratégicas del Reino Unido con sus capacidades financieras, de manera eficiente y balanceada.

9 El primer periodo de subinversión, que ocurrió entre 1932 y 1937, estuvo en parte motivado por razones financieras pero fundamentalmente derivó de la denominada "reacción civilista" de todos los partidos políticos frente a las intervenciones militares de los años 20. Provocó el mayor desbalance militar en la región del S. XX, en perjuicio de Chile. El segundo periodo ocurrió en el decenio de los 50 y fue consecuencia en parte, del desorden y la tensión político militar que caracterizó la segunda presidencia de Ibáñez; culminó con el incidente del *Isloite Snipe* y la dictación de la *Ley 13.196*. El tercer periodo ocurrió a fines de los 60 y afectó principalmente al Sistema de *Ley del Cobre*; sus causas fueron doctrinales del partido de Gobierno y además de corte electoralista, con miras a los comicios de 1970. Además, en general, en todo el periodo, la inversión en defensa fue baja, en una atmósfera general de desinterés político. En relación a esta materia, se sugiere NAVARRO Meza, Miguel. CHILE FRENTE A LA SEGURIDAD GLOBAL. DESDE COMIENZOS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LOS ALBORES DEL SIGLO XXI en <<LA DEFENSA EN LA PERSPECTIVA ACADÉMICA: HISTORIA Y PROYECCIÓN>> Colección Investigaciones ANEPE N° 35, Edición especial con motivo del cuadragésimo aniversario de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2015, 15-80.

estabilidad internacional y también, presumiblemente, asumiendo los costos asociados a tal condición, en especial los que derivan de la eliminación progresiva de los límites, antaño claros, entre la seguridad y la defensa propiamente tal. En esta perspectiva, los escenarios de seguridad del país y su horizonte estratégico son más complejos, inciertos y demandantes para con la sociedad política en su conjunto. A mayor abundamiento, la moderna teoría de las relaciones civiles-militares acepta como premisa fundamental que éstas evolucionan cuando cambia igualmente el escenario estratégico que enfrenta un país; si bien esta mutación es más perceptible en el caso de las grandes potencias, cuyo escenario de seguridad es más complejo, esto es igualmente aplicable en el caso de las potencias medianas, aunque la naturaleza y sobre todo, la magnitud del cambio en las relaciones civiles-militares sea comparativamente menor¹⁰. Lo mismo es válido para con la modernización de la institucionalidad superior de la Defensa, comenzada en 2010 con la promulgación de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. En síntesis, las lógicas políticas y estratégicas de la Función de Defensa y el posicionamiento internacional del país generan, para el corto y mediano plazo, demandas importantes para el estamento político en relación con la seguridad de la República y que este deberá estar en condiciones de asumir.

Algunos aspectos relevantes de la Conducción Superior de la Defensa

Consolidar y mantener un genuino liderazgo civil

El principal y más relevante reto que enfrenta la clase política en sede política y en relación a la defensa y a las relaciones político-militares es el afianzamiento y mantención de un permanente liderazgo civil.

Sabido es que la conducción política de la defensa descansa en dos conceptos básicos: la capacidad de la autoridad política de ejercer efectivamente tal conducción y el liderazgo civil en la defensa. La capacidad de la autoridad política resulta fundamental en cuanto en la perspectiva de las relaciones civiles-militares y también de la teoría democrática contemporánea, la capacidad de la autoridad civil de realizar tal conducción es una medida del desarrollo del sistema político. La conducción genuinamente civil de la defensa no es una cuestión que se pueda dar por sentada en toda sociedad democrática: en varios países se reconoce formalmente en el ordenamiento jurídico o de hecho en la práctica política, una imposibilidad del estamento político de ejercer tal conducción; en consecuencia, se desig-

10 Ver DESCH, Michael C., opus. cit. El Capítulo 6 está dedicado a la evolución de las relaciones civiles-militares en América Latina, en el contexto del cambio en el escenario internacional.

nan militares -activos o en retiro- en cargos directivos de la defensa que naturalmente están en el nivel político¹¹. Desde luego, en todos estos casos se aprecian sólidas razones históricas y de prudencia política en tales designaciones; pero, en sentido absoluto, esto representa una renuncia del poder político respecto de sus responsabilidades para con la función de defensa o, y esto es más grave, un reconocimiento a su incapacidad de asumirla y, en una óptica más profunda, constituye una seria falencia en el funcionamiento del sistema democrático, el que presupone un adecuado control civil sobre los militares. Además tampoco asegura una relación político-militar fluida¹². Los militares tienen una responsabilidad y un aporte sustancial e insustituible en el apoyo a la conducción política de la defensa, pero su contribución se efectúa dentro de la estructura militar del ministerio o secretaría de defensa o en el plano de la asesoría especializada en el componente técnico-político del mismo, en sus ámbitos propios de competencia.

Deriva de lo anterior el liderazgo civil en defensa. Este es la capacidad genuina del nivel político de conducir la función de defensa en sus ámbitos correspondientes, de una manera eficaz, oportuna y funcional, y aceptada por el estamento castrense¹³. Es el correlato a la sujeción orgánica de los militares al poder político. Se genera dentro de relaciones político-militares convergentes y con sentido de propósito único en los términos definidos por Rebeca Shiff y otros¹⁴. El Liderazgo Civil descansa en la conjunción armónica de las potestades legales de las autoridades civiles con su capacidad de gestión e interés personal en los temas propios de la función de defensa, pero dentro de su nivel propio de responsabilidad: el nivel político. Esto comprende la clásica <<trilogía de tareas>> asociadas a dicha función: el control, la eficacia y la eficiencia, lo que se ejerce por medio de la capacidad efectiva y real de dirección en las materias propias de la defensa de parte de aquellos que deben ocupar los cargos de su conducción superior¹⁵. Conjugando armoniosamente los contenidos de su conducción en el nivel político con la naturaleza de la función de Defensa, esta capacidad debe abarcar lo relacionado con al menos: a) estrategia nacional, b) política de defen-

11 Este es, por ejemplo, el caso de Guatemala, donde el artículo 246 de la Constitución establece formalmente que el Ministro de Defensa debe ser un Oficial General o un Coronel o equivalente.

12 En Chile, con la obvia y evidente excepción del Gobierno Militar, los nombramientos de ministros de defensa uniformados -activos o en retiro- han sido muy infrecuentes y de hecho se han efectuado fundamentalmente en tiempo de crisis o aún de franco caos en las relaciones político-militares, como ocurrió durante la segunda administración de Ibáñez, o en el gobierno del Presidente Frei Montalva.

13 Definición del autor.

14 Respecto a la teorías de convergencia, ver SCHIFF, Rebecca L. Civil-Military Relations Reconsidered: a Theory of Concordance <<Armed Forces & Society>>, 22:1.

15 BRUNEAU, Thomas & MATEL, Fiorina. Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations <<Democratization>> 15, 909-927.

sa, c) relaciones político-militares y d) financiamiento y, en aquellos países donde los contenidos fundamentales de la función de defensa están regulados en la Constitución o en normas equivalentes, debe agregarse el derecho administrativo militar. La existencia de un efectivo liderazgo civil en defensa representa el epítome y el estadio de mayor desarrollo en las relaciones entre el nivel político y el estamento castrense y, como tal, cierra el ciclo de la naturaleza eminentemente política de tal gestión.

En Chile, la promulgación de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional transformó y modernizó sustancialmente dicho departamento de gobierno, reemplazando una agencia destinada fundamentalmente al control burocrático rutinario sobre las Fuerzas Armadas como había sido desde 1930, por un ministerio propiamente tal, dotado de las potestades legales y la estructura y medios necesarios para ejercer en plenitud las funciones propias de los ministerios o secretarías de defensa en los sistemas comparados, especialmente la conducción política superior de la Función de Defensa y la planificación estratégica nacional. Al mismo tiempo, la Ley N° 20.424 acomodó al Ministerio de Defensa a los términos de la normativa vigente en Chile sobre los departamentos de gobierno, específicamente lo previsto en los artículos 22 y siguientes de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en concordancia con lo dispuesto en el D.F.L. N° 7.912 de 1927, Ley de Ministerios y sus modificaciones posteriores.

Un efecto fundamental de la reforma y modernización del Ministerio de Defensa es el hecho que ha cambiado el eje de responsabilidad de su conducción superior, radicándola definitivamente en el estamento político y clarificando y definiendo de manera precisa las potestades del Presidente de la República y del Ministro de Defensa en la conducción de la defensa. A lo anterior ha contribuido, además, la definición de una política de defensa explícita consagrada primariamente en los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, lo que puso fin a la ejecución, diríase autónoma, de la función de defensa por parte del estamento castrense; esto disminuyó la esfera de acción de los uniformados e incrementó paralelamente y en proporción inversa, la de la autoridad civil.

En esta lógica, y siguiendo los principios de relacionamiento político-militar en los sistemas democráticos, que presuponen el nombramiento de autoridades civiles en los cargos superiores de conducción de la defensa, se tiene que dada las amplias potestades y responsabilidades de que ahora dispone el Ministerio de Defensa, dicho ejercicio requiere, más que una simple conducción civil, que por lo demás se ha ejercido tradicionalmente en Chile, un genuino liderazgo civil, en los términos descritos en los párrafos anteriores. Refuerza lo anterior el hecho que la Ley N° 20.424 no solo modernizó el ministerio y

le otorgó las potestades jurídicas y materiales necesarias, sino que, además, reforzó considerablemente las prerrogativas de las autoridades civiles – específicamente del Presidente de la República y del Ministro de Defensa– para ejercer la conducción superior de la crisis y de la guerra, lo que, después de todo, constituye la quintaesencia de la dirección política de la defensa. A mayor abundamiento, el Ministerio de Defensa está asumiendo una amplia gama de responsabilidades y potestades complementarias, más relacionadas con la seguridad que con la Defensa propiamente, como es el caso, entre varios otros, de la articulación de la respuesta del Estado ante situaciones de catástrofe, todo lo cual refuerza la necesidad de que su conducción obedezca a un real liderazgo civil.

Este ejercicio de la autoridad civil por medio del liderazgo debe ser entendido, además, como un complemento de la relación estatutaria entre las autoridades políticas y las Fuerzas Armadas, establecida en los artículos 24, 32 (N°s 16, 17 y 18) y 101 y 104 de la Constitución y en su legislación derivada, especialmente en el artículo 1° de la Ley N° 18.984 <<Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas>> y en el artículo 1° de la Ley N° 20.424, normas todas que establecen, sin ambages, una conducción civil en la Defensa y la correspondiente sujeción de los uniformados a la autoridad política.

La existencia de un liderazgo civil en defensa no es un fenómeno totalmente nuevo en la historia del relacionamiento político-militar en Chile. Ya se manifestó en la Guerra del Pacífico tanto con la designación de ministros de guerra en campaña¹⁶ cuanto con la conformación de una suerte de gabinete de guerra, primitivo e informal pero eficaz, integrado por el Presidente y sus ministros que, desde Santiago, armonizó la marcha de la guerra con la considerable actividad diplomática desarrollada durante el conflicto. Esta estructura se proyectó después del término de la guerra y fue particularmente eficaz bajo la Administración Balmaceda¹⁷, pero luego, paulatinamente, se perdió en el tiempo, especialmente con los avatares políticos del régimen parlamentario¹⁸.

16 Ver nota 5.

17 En relación con la conducción política en el periodo indicado, véase NAVARRO Meza, Miguel. LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA, LA ERA MÁS DRAMÁTICA. Desde 1860 al Centenario de la Independencia en MOLINA Johnson, Carlos, NAVARRO Meza, Miguel, ROTHKEGEL Santiago, Luis y SOTO Silva, Julio <<LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL: HISTORIA, PRESENTE Y FUTURO>>, Colección de Investigaciones ANEPE N° 26, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2012. 39-67.

18 En realidad, lo que se instauró en Chile luego del término de la Guerra Civil fue un cuasiparlamentarismo o pseudoparlamentarismo, caracterizado más que nada por el control del Congreso sobre el Presidente de la República a través de la aprobación, rechazo o censura de sus gabinetes ministeriales. Esto provocó una constante rotativa ministerial; así entre 1891 y 1924 hubo 121 crisis totales o parciales de gabinete, con 530 cambios individuales de ministros. Para los ministerios de Guerra y Marina, este proceso significó 47 ministros, aunque algunos ejercieron más de una vez el cargo. Ver CAMPOS Harriet, Fernando. Historia Constitucional de Chile, las instituciones políticas y sociales Editorial Jurídica de Chile, 1956, Capítulo I.

En esta nueva oportunidad, el proceso comenzó aún antes de la promulgación de la Ley N° 20.424, pero fue esporádico, algo azaroso y un tanto fútil, por las mismas limitaciones del Ministerio de Defensa. Luego, a partir de marzo de 2010, el desarrollo de tal liderazgo siguió un curso igualmente lento y con altibajos, posiblemente inevitables, considerando que debido al cambio de signo político de la Administración ese mismo año, la implementación de la nueva estructura del ministerio correspondió a un sector que, en general, poco o nada había tenido que ver con la concepción y diseño de su modernización¹⁹, mas luego y en forma progresiva, tal liderazgo parece estar tomando forma. Pero esta es, naturalmente, una responsabilidad permanente del estamento político, que debe ejecutarse sin perjuicio y más allá de las alternancias en el poder propias de los sistemas democráticos. El liderazgo civil requiere continuidad en su implementación y permanencia en su consolidación, de modo de no afectar ulteriormente el funcionamiento efectivo del Ministerio de Defensa, de dar sustancia real a su modernización, y de evitar la generación de vinculaciones regresivas en las relaciones político-militares.

Retomar su obligación de financiar la Función de Defensa

La segunda gran cuestión de la conducción política de la Defensa es el necesario reencuentro de las autoridades civiles con su obligación de financiar la defensa, especialmente en cuanto al desarrollo y mantención de sus capacidades estratégicas. Sabido es que este es un tema controvertido y cuyo análisis es incluso anterior al comienzo del proceso de transición. Ya en las postrimerías del Régimen Militar, la incipiente Comunidad de la Defensa²⁰ debatía acerca de las diversas fórmulas para financiar las adquisiciones de sistemas de armas y elementos asociados, cuestionando el Sistema de la Ley del Cobre. Posteriormente, ya terminada la transición y luego de un largo periplo, partidas en falso y algunas peripecias que se extendieron a través de varios

19 Cabe consignar que la Administración entrante nombró Ministro de Defensa a quien había ejercido el mismo cargo en las postrimerías de la Administración Lagos y que como tal había estado profundamente involucrado en las etapas iniciales del proceso de reforma del ministerio. Sin embargo, dicho ministro no era de la coalición gobernante y en definitiva y por varias razones solo estuvo 10 meses en el cargo.

20 La Comunidad de la Defensa es el conjunto de civiles y militares interesados y con experiencia en temas políticos de la defensa. Su integración es variada y muy fluida: miembros de centros de estudio, partidos políticos y especialistas individuales; también tiene un componente de autogeneración manifestado en el reconocimiento por sus pares, por las Fuerzas Armadas y por el Ministerio de Defensa. La Comunidad de la Defensa se organizó de manera difusa espontánea a fines de los años 80 y contribuyó en no poca medida a socializar los temas de defensa y a generar consensos sobre la materia que a la postre resultaron fundamentales en la transición. Posteriormente, la Comunidad se ha manifestado en los Libros de la Defensa, en el debate sobre el servicio militar y en otras instancias. Véase a este respecto: SOTO Silva, Julio. DEFINICIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN EL CASO NACIONAL en MOLINA, Johnson, et al, opus.cit 129-183.

gobiernos, la Administración Piñera presentó a trámite legislativo un proyecto de ley de financiamiento de capacidades estratégicas para las Fuerzas Armadas (Boletín N° 7.678) el que, contando con apoyo diríase transversal, fue aprobado por amplia mayoría a comienzos de 2012 en la Cámara de Diputados y desde entonces está en segundo trámite constitucional en el Senado. Esta es una cuestión fundamental en cuanto comprometerá la ejecución de la Función de Defensa en los próximos 20 o 30 años y, por su intermedio, inevitablemente se proyectará a la relación político-militar. Como expresó en una oportunidad el entonces Ministro de Defensa José Goñi, en una intervención en la ANEPE, "... en esto, no podemos equivocarnos"²¹. Aunque posiblemente el proyecto tiene aún ante sí un largo debate parlamentario, es evidente que una vez aprobado, el nuevo sistema de financiamiento de la defensa tendrá múltiples efectos. Aquí, el más relevante será sin duda, el reencuentro de la clase política con su responsabilidad de financiar la Función de Defensa, de la que abdicó voluntaria y progresivamente a partir de 1942²².

En efecto, hasta la promulgación de la Ley N° 7.144 en enero de 1942, las inversiones de fondos para adquisiciones de sistemas de armas se efectuaban por leyes especiales para cada compra específica. En cada caso, la iniciativa correspondía al Ejecutivo y el Congreso normalmente autorizaba la apropiación de los fondos correspondientes y su inversión, aludiendo en términos muy genéricos al tipo de armamento que se compraría y sin entrar en especificidades técnicas de ningún tipo²³. Estas atribuciones fueron ejercidas en conjunto por el Ejecutivo y el Poder Legislativo desde los albores de la República y la obligación de financiar la Función de Defensa asumida como una de las prácticas más enraizadas de la tradición republicana. Tal obligación

21 Intervención del Sr. Ministro de Defensa Nacional José Goñi Carrasco del 20 de octubre de 2008.

22 La Ley 7.144 fue aprobada en tiempo record en el Congreso –poco más de un mes– y fue una respuesta diríase de pánico ante la expansión de la Segunda Guerra Mundial al Océano Pacífico con el ataque japonés a Pearl Harbour el 7 de diciembre de 1941. Se evidenció entonces el muy desmedrado estado técnico y de alistamiento de las Fuerzas Armadas, a su turno resultado de la denominada Reacción Civilista contra las intervenciones militares en política –y que se manifestó entre otras formas, con una casi nula inversión en defensa en ese periodo– y de los efectos en el erario público de la Crisis de 1929, fenómenos que se arrastraron durante casi todo el decenio de 1930 y que hicieron crisis hacia 1940. La Ley 7.144 estableció un mecanismo especial de provisión de fondos para la defensa, paralelo y complementario al aprobado anualmente en la Ley de Presupuestos, gravando actividades económicas específicas, la venta de alcohol y tabaco y ciertas operaciones de crédito. Ver NAVARRO Meza, Miguel. CHILE FRENTE A LA SEGURIDAD GLOBAL...opus cit., 28.

23 Normalmente, solo en los países productores de los armamentos que utilizan sus propias fuerzas militares, los poderes legislativos intervienen en la selección de los sistemas de armas mismos, habida consideración de las numerosas aristas políticas, económicas y sociales involucradas en la construcción de sistemas de armas, incluyendo la generación de empleos. En los demás países, las aprobaciones de los legislativos suelen ser más genéricas, sin entrar en consideraciones de detalle técnico u operacional. En el caso chileno, antes de la promulgación de la Ley 7.144, cada adquisición de armamentos requería la dictación de una ley especial; sin embargo, estas solo aludían a sistemas de armas genéricos como "ametralladoras", "piezas de artillería" o "naves aéreas" mas no se referían a ningún tipo ni modelo singular de dichos sistemas ni a características específicas de los mismos.

fue resumida genialmente por Balmaceda en parte de su cuenta a la Nación del año 1890 cuando declaró que “la mejor organización del Ejército y de la Marina y la provisión de materiales de guerra más perfectos y acabados, serán siempre uno de los principales deberes de los mandatarios de Chile”. Sin embargo, luego de la promulgación de la citada Ley 7.144, el Congreso perdió el control y la responsabilidad de inversión sobre los fondos especiales allí establecidos, los que se radicaron en un ente colegiado especial, creado en la misma ley, el Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA²⁴, donde el Ministro de Defensa actuaba solo como un *primus inter pares*, el que debía resolver sobre el destino de los recursos apropiados. Esta abdicación voluntaria de la clase política para con la responsabilidad de financiar la defensa se consolidó en 1958 con la aprobación de la Ley N° 13.196, la primera Ley del Cobre propiamente tal, la que, aunque varias veces modificada, continúa vigente hasta hoy.

Aunque la dinámica de la Ley del Cobre sugiere que el cese de la responsabilidad de la clase política para con el financiamiento de la Defensa se ha manifestado primeramente en el Congreso, como de hecho lo ha sido, también se ha extendido al Ejecutivo. La existencia del Sistema de la Ley del Cobre, con su mecanismo automático de apropiación de fondos y el destino de los mismos determinado por la misma ley, le ha ahorrado a todos los gobiernos desde 1942, pero especialmente desde 1958 en adelante, el tener que tomar decisiones complejas de priorización de la inversión en defensa frente a la demanda de otros ámbitos del quehacer público, cuya rentabilidad social inmediata es siempre más alta y muchas veces más apremiante. Esto fue perceptible aún en el Gobierno Militar en la época de las grandes crisis vecinales de los años 70. En este mismo sentido, quizás no es aventurado suponer que los amplios consensos políticos generados en torno a la Función de Defensa desde 1990, hayan sido en buena medida posibilitados por la disponibilidad de los recursos y su asignación automática y exclusiva a dicha función. En efecto, la Ley del Cobre ahorró también a las sucesivas administraciones de la transición el tener que efectuar priorizaciones complejas, posiblemente controvertidas y potencialmente dañinas a las relaciones político-militares en momentos delicados para estas últimas; al mismo tiempo, impidió el desarrollo de debates parlamentarios en torno al financiamiento de la defensa que igualmente pudieron haber afectado las relaciones entre varios referentes políticos y el estamento militar. De igual modo y como se explicó en el epígrafe anterior, fue

24 El CONSUDENA estuvo integrado por los ministros de Defensa, quien lo presidía, de Relaciones Exteriores y de Hacienda y los Comandantes en Jefe y los Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas. Los subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación podían asistir solo con derecho a voz. El CONSUDENA se extinguió con la entrada en vigencia de la Ley 20.424 en enero de 2010.

precisamente la existencia del Sistema de la Ley del Cobre lo que permitió la exitosa consecución del proceso de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas en el decenio anterior.

Sin embargo, al aprobarse el nuevo sistema de financiamiento de la Defensa todo este escenario cambiará y la clase política debería reasumir su responsabilidad para con la Defensa, la que se manifestará tanto en el Ejecutivo como en sede legislativa. Este será un desafío significativo para el estamento político en cuanto la implementación de este sistema se verá afectado por factores históricos como el legado de la Ley del Cobre, y estará además, condicionado por la capacidad del propio estamento político para tratar la temática de la defensa con la profundidad que el nuevo mecanismo de financiamiento le demandará.

En esta lógica, resultará diríase inevitable, que el nuevo sistema de financiamiento de la defensa sea condicionado por los efectos del Sistema de la Ley del Cobre. En consecuencia es oportuno –y prudente– sistematizar los aspectos positivos de dicho sistema y que deberían ser recogidos, en mayor o menor medida, en los nuevos mecanismos de apropiación y asignación de los recursos. Estos son: a) Estabilidad y permanencia de la inversión b) Flexibilidad y capacidad de reacción rápida frente a la coyuntura internacional y a la evolución del mercado internacional de armamentos c) Independencia de la contingencia política y d) Contribución a la disuasión. En conjunto, a partir de 1990, y aún antes, estas cuatro características del sistema han favorecido la normalidad de las relaciones político-militares, han permitido la ejecución del más profundo y prolongado proceso de modernización tecnológico de la defensa y han sido –directa e indirectamente– uno de los pilares de la disuasión, a su turno el fundamento central de la Política de Defensa del país.

Para la clase política, su reencuentro con el financiamiento de la Defensa implicará tres desafíos fundamentales y en el fondo, ineludibles:

a) Reinteresarse en una función pública básica que tienes aristas estratégicas, financieras y políticas y que, además, incide en el nivel de desarrollo del sistema democrático, en los términos descritos, entre otros, por Bruneau y Goetze²⁵. En sede Ejecutiva, tal proceso ha comenzado hace ya algún tiempo y, según se expresó ya, se potenció grandemente por la promulgación de la Ley 20.424 en cuanto dio al Ministerio de Defensa las estructuras y potestades necesarias para ejercer debida-

25 BRUNEAU, Thomas C. & GOETZE Richard B, *Ministries of Defense and Democratic Control* en BRUNEAU, Thomas C. & TOLLEFSON D. Scott. <<WHO GUARDS THE GUARDIANS AND HOW democratic civil – military relations>> University of Texas Press, Austin , 2006.

mente sus responsabilidades en el campo del financiamiento, en vivo contraste con la situación que existía hasta entonces. La cuestión central aquí fue la eliminación del ya referido CONSUDENA²⁶.

El impacto será más perceptible en el Congreso, por cuanto las Cámaras han estado marginadas de las grandes decisiones sobre la Defensa desde 1942, con excepción de la declaración de guerra a Japón en abril de 1945 y la ratificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1948 y del Pacto de Asistencia Mutua en 1952. Aquí el instrumento primario serán las comisiones respectivas en la Cámara y el instrumento primario serán las comisiones respectivas en la Cámara y el Senado, donde existe un núcleo de parlamentarios con experiencia de larga data en el tema. Sin embargo, es evidente que debido a la amplitud de las nuevas responsabilidades, el Congreso necesitará de más estructuras de asesoría tanto externa como interna, donde las universidades, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y la Comunidad de la Defensa tendrán un cometido relevante. Es quizás oportuno y pertinente consignar que el Congreso no parece particularmente preparado para asumir este rol; en opinión de al menos dos autores, en general las Cámaras jugarían un cometido más bien decorativo en las relaciones exteriores y la defensa y carecería de las capacidades materiales para asumir sus cometidos propios en esta materia²⁷.

Naturalmente, no será esta la única responsabilidad del Congreso en relación a la Defensa. La cuestión de la vinculación entre el Congreso y la Función de Defensa ha sido ampliamente estudiada en la literatura especializada y, en general, en los sistemas comparados corresponden al cuerpo legislativo dos funciones básicas: la aprobación de los recursos financieros de la defensa y la supervisión y el control del funcionamiento de la organización de la defensa²⁸. Estos cometidos están recogidos en la legislación chilena en cuanto de conformidad a las normas constitucionales aplicables, corresponde al Congreso la aproba-

26 Desde su creación en 1942, el CONSUDENA asumió responsabilidades ejecutivas, relacionadas con la determinación de las necesidades de la Defensa y la asignación de los recursos correspondientes. Por el carácter ejecutivo de las mismas, estas responsabilidades debieron ser de competencia natural del Ministerio de Defensa y en tal condición, el Consejo limitó el desarrollo y la consolidación de dicho ministerio. Algo similar, pero en sede política ocurrió con el Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA. Ver NAVARRO Meza, Miguel. El Ministerio de Defensa y la Organización Política de la Defensa, Revista "Fuerzas Armadas y Sociedad" Año 12, N° 4, 1997.

27 VALDIVIESO, Patricio. Congreso Nacional y política exterior chilena: estado actual y algunas propuestas en Estudios Internacional 148. Respecto a las capacidades materiales del Congreso, WEEKS, Gregory. *Inching Towards Democracy: President Lagos and the Chilean Armed Forces* en BORTZUSKI and OPPENHEIM, Louis (eds.) <<After Pinochet: The Chilean Road to Democracy and the Market>> Gainesville University press, 2006. Cabe consignar con todo, que ambos artículos son del decenio pasado y que el Congreso ha mejorado sus capacidades en este sentido, especialmente con el establecimiento de un sistema de asesoría permanente radicado en la Biblioteca del Congreso Nacional.

28 En relación a esta materia ver por ejemplo GIRALDO, Jeanne K. *Legislature and National Defense: Global Comparisons* en BRUNEAU, Thomas C. and TOLLEFSON Scott D. opus cit, 34-70.

ción del presupuesto anual del sector público y por otra parte, el control de los actos de gobierno es responsabilidad de la Cámara de Diputados y la puede ejercer de diversas formas incluyendo, en casos extremos, la acusación constitucional de la cual pueden ser sujetos pasivos el Presidente de la República, los ministros de Estados y los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas. En lo que respecta a la posibilidad del Congreso de ejercer un control sobre el funcionamiento de la Defensa, cabe consignar que la ya varias veces citada Ley N° 20.424 en su art. 3° apartado f), dispone perentoriamente que el Ministerio de Defensa deberá informar al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes del sector y “especialmente, sobre la planificación de desarrollo de la fuerza y los proyectos específicos en que se materialice” conocimiento que por su misma naturaleza, está orientado a facilitar la supervisión y el control del sector por parte del órgano legislativo.

b) Mantener los consensos en torno a la Defensa pero de un modo compatible con el necesario debate que debe existir en todo sistema democrático y que en el caso de la Defensa normalmente estimula el pensamiento político y estratégico innovador e incrementa la legitimidad de la función. Además, desde la óptica doctrinal, el involucramiento legislativo en la función de Defensa genera legitimidad social, transparencia y <<accountability>> sobre la función correspondiente, lo que facilita su financiamiento y ejecución. Un punto no menor será la necesaria compatibilización de la transparencia y la legitimidad con los niveles de reserva necesarios, lo que es asumido expresamente por el proyecto en actual trámite legislativo; la tendencia mundial en este aspecto es a reducir al máximo la reserva y el secreto: en la disyuntiva entre transparencia y legitimidad por un lado y secreto y ocultamiento por el otro, la doctrina moderna favorece decididamente a la primera.

En síntesis, en el Congreso se deberán generar consensos amplios en torno a la Función de Defensa, de modo que facilite la innovación intelectual, genere al mismo tiempo legitimidad y transparencia, compatibilice éstas con los niveles de reserva necesarios y no comprometa el efecto disuasivo implícito y explícito inherente al financiamiento de la Defensa.

c) Mantener las capacidades estratégicas actuales de las Fuerzas Armadas. Es un hecho evidente que merced de los procesos de modernización tecnológica de la defensa, Chile tiene hoy las mejores fuerzas militares de su Historia, tanto en términos absolutos, es decir comparándose consigo mismo, cuanto en términos relativos, es decir en el entorno subregional. Paralelamente, este proceso ha producido un efecto inevitable pero posiblemente no deseado ni advertido o al menos no comprendido a cabalidad de antemano: hacer de Chile el árbitro de

la paz en el subsistema Cono Sur (con la obvia exclusión de Brasil). Sabido es que en cualquier sistema o subsistema de seguridad, el país militarmente más fuerte es el que asegura la estabilidad; este es un fenómeno inmanente que ocurre aunque el Estado en cuestión no tenga la intención de asumir dicha responsabilidad; la Historia abunda en ejemplos. Es también axiomático que cuando dicho país pierde tal condición, es reemplazado como tal por su rival geoestratégico más cercano. También aquí la Historia proporciona casos abundantes e interesantes. Cabe considerar, además, que no es la primera vez que Chile ha debido asumir tal condición; debió hacerlo luego del término de la Guerra del Pacífico y antes del comienzo de la confrontación con Argentina. En aquel tiempo, el fenómeno fue advertido de manera más bien intuitiva pero sagaz, por las autoridades políticas, las que reaccionaron adecuadamente, utilizando los recursos financieros aportados por los territorios reivindicados y adquiridos por Chile como consecuencia del conflicto.

Naturalmente, el horizonte estratégico de la República no está solo dominado por su condición de árbitro de la paz. También es necesario considerar el entorno de seguridad local y especialmente la carencia de un mecanismo efectivo de seguridad cooperativa. Deben agregarse, además, los signos de inestabilidad que evidencia el Sistema Internacional en su conjunto, con la reaparición de conflictos geoestratégicos de viejo cuño en Europa, el Medio Oriente y Asia Oriental²⁹. Aunque son geográficamente lejanos, dichos conflictos pueden generar efectos <<espejo>> en otras regiones. Esto, más el mayor perfil internacional de Chile, sugiere prudencia y perspicacia y unido a los demás factores indicados, apunta derechamente a la mantención de las capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas.

La mantención de las capacidades estratégicas de un país, al igual que el liderazgo civil en la conducción democrática de la Defensa es (o debe ser) permanente y proyectarse en el tiempo. Debe trascender y ejercerse más allá y sin perjuicio de las alternancias en el poder propias de tal sistema. Históricamente, dichos procesos han estado sustentados en la mantención de consensos comparativamente altos en las sociedades afectadas respecto de su realidad internacional y sus necesidades estratégicas. Donde tales acuerdos se mantuvieron, dichos países retuvieron su status militar; por el contrario, allí donde las sociedades se

29 Entre muchas publicaciones recientes sobre esta materia, ver por ejemplo KISSINGER, Henry. *WORLD ORDER* Penguin Press, New York, 2014, especialmente "Introduction: The Question of World Order. También se sugiere MEARSHEIMER, John J. *THE TRAGEDY OF GREAT POWER POLITICS* University of Chicago Press, 2003, especialmente Introduction.

dividieron, enfrentaron desastres reales o potenciales³⁰.

Todo esto es aplicable en la especie a Chile. Desde el comienzo de la transición ha existido un nivel de consenso comparativamente alto en torno a la Función de Defensa y de las Fuerzas Armadas; este se ha extendido a la clase política y a la opinión pública. Pero su extensión y profundidad, al menos en sede política, no ha sido puesta verdaderamente a prueba, en cuanto la existencia de la Ley del Cobre ha evitado la toma de decisiones complejas y potencialmente conflictivas³¹. En consecuencia, la clase política deberá decidir sobre la mantención de las actuales capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas en las lógicas y dinámicas aludidas. Existe un compromiso formal de la actual Administración en esta materia pero, naturalmente, este solo se extenderá hasta marzo de 2018. De ahí en adelante, la responsabilidad en este sentido será compartida por todos los referentes políticos con representación parlamentaria³².

Lo anterior cierra el ciclo de la forma como la sociedad política en su conjunto deberá reasumir sus responsabilidades para con la Defensa y específicamente con su financiamiento, de la que abdicó voluntariamente en 1942 pero que necesariamente deberá retomar en el contexto de una relación político-militar moderna, robusta y de un país en el umbral del desarrollo.

Definir una genuina Estrategia de Seguridad Nacional

Un tercer desafío, esta vez en sede primariamente estratégica, es la definición de una Estrategia de Seguridad Nacional una <<Gran Estrategia>> que permita coordinar, potenciar y obtener sinergias de todos los instrumentos de poder del Estado y de asumir y arbitrar los medios para contrarrestar las diversas amenazas y riesgos que enfrenta o puede llegar a comprometer la seguridad de la República. La carencia de tal estrategia ha sido evidente en los últimos años. Las tratativas de seguridad con los países fronterizos, específicamente con Perú y Bolivia han perfilado en mayor o menor medida, ora sutilmente ora más explí-

30 Un ejemplo en este último sentido lo proporciona Francia antes de la Segunda Guerra Mundial, en cuanto la sociedad francesa se vio profundamente dividida respecto de muchos temas, incluyendo de manera preeminente los de la Defensa; en consecuencia, hacia mediados de los años treinta, Francia había perdido su condición de árbitro de la paz en Europa Continental y estaba militar y políticamente débil. La invasión alemana de mayo de 1940 revelaron, trágicamente, la profundidad y la extensión de su debilidad. Ver en relación a esta materia, HORNE, Alistair. *TO LOOSE A BATTLE*, France 1940 Penguin Books, 2007.

31 Los debates habidos en sede política a fines de los años 90 y comienzos de los 2000 a propósito del programa Nuevo Avión de Combate de la Fuerza Aérea, aunque de poca profundidad, mucho efectismo y evidente demagogia, sugieren que tales consensos políticos tienen una cierta fragilidad potencial.

32 Intervención de S.E, la Presidenta de la República con motivo de la inauguración del Año Académico 2015 de las Fuerzas Armadas, Aula Magna Escuela Militar, 18 de marzo de 2015.

citamente, la falta de una visión genuinamente integrada y sinérgica de todos los elementos de poder del país y su aplicación a las mismas. Aunque algunos componentes de una estrategia de seguridad nacional —específicamente una mejor coordinación entre la diplomacia y la defensa— parecen estar en marcha, tal proceso se sugiere como más coyuntural que institucional y, en todo caso, aborda solo un aspecto de la misma y no la visión holística propia de dicha estrategia.

Tradicionalmente, los actores internacionales han debido articular sus objetivos, intereses y capacidades para posicionarse frente a los demás, en un entorno esencialmente dinámico e impredecible. Desde los albores de la Civilización, el Sistema Internacional ha evolucionado permanentemente entre la paz y la guerra, en un contexto fundamentalmente anárquico, en el sentido que no existe una autoridad central, universalmente reconocida, con poder de resolver las disputas que surjan entre sus integrantes y con capacidad de hacer cumplir lo resuelto. Este proceso ha sido una constante, en la cual los actores internacionales, con grados variables de éxito, han asumido los diversos elementos políticos, históricos, militares, económicos y sociales que inciden en el posicionamiento de cada uno en dicho sistema.

Para tal fin, los Estados han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de su supervivencia y desarrollo en el Sistema Internacional. Estos procesos, genéricamente, han sido agrupados bajo el concepto de "Gran Estrategia". Aunque tal denominación ha sido objeto de agitados debates³³, es evidente que, en su acepción tradicional, la Gran Estrategia es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los factores que inciden en la forma cómo el Estado ha de enfrentar su existencia, desarrollo y eventualmente, su supervivencia frente a los demás países. En palabras de Edward Mead Earle la "Gran Estrategia" "es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación —o de una coalición de naciones— incluyendo sus fuerzas militares, con la finalidad que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presumibles. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación que se le hace innecesario recurrir a la guerra o si se recurre a ella, lo hace con las mejores posibilidades de victoria"³⁴. Fluye de esta definición que la Gran Estrategia, en su concepto diríase <<clásico>> es un instrumento para maximizar los elementos de poder del Estado con el fin de asegurar su existencia y el desarrollo de sus objetivos y finalidades, en el Sistema Internacional.

33 MURRAY,Williamson, KNOX, MacGregor & BERNESTEIN, Alvin (eds.). *The Making of Strategy: Rulers, States and War*; Cambridge Univ. Press, 1999, Introduction.

34 KENNEDY, Paul (ed.). *Grand Strategies in War and Peace*, Yale Univ. Press, 1991, capítulo 1.

La Gran Estrategia es fundamentalmente una cuestión de definiciones básicas del Estado en el Sistema Internacional y, al mismo tiempo, es la ordenación y la búsqueda del equilibrio de sus recursos de poder, domésticos e internacionales, para los fines de sus vinculaciones internacionales y su seguridad externa. El Imperio Romano, que fue el primer ejemplo claro y cuantificable - aunque relativamente inconsciente - de la definición de una Estrategia Nacional, desarrolló una armoniosa y flexible combinación de métodos políticos y militares para asegurar su supervivencia. Durante el siglo I d.D., su momento de mayor poder y seguridad, sus fronteras fueron defendidas por una combinación de tropas romanas y de reyes vasallos, estados clientes y aliados políticos.³⁵ Simultáneamente, Roma dispuso de una capacidad militar sin paralelo en la Antigüedad, fundada primariamente en la adopción de una organización castrense adecuada específicamente a las condiciones individuales del legionario medio, creando así una formidable máquina militar³⁶, y la infraestructura interna que permitía un rápido desplazamiento de tal fuerza en tiempos de crisis.

La Gran Estrategia, en su acepción convencional, clásica, implica siempre la definición de un proyecto de inserción internacional único y específico del Estado y la adecuación de sus recursos de poder, cualquiera sea la naturaleza de éstos, para apoyar dicho proyecto. De ello se sigue la necesidad de priorizar tales recursos, armonizándolos con las capacidades generales del país. Desde luego, esto es más perceptible en el caso de las potencias medias pero su aplicación es universal. Fluye de lo expresado que el desarrollo de una Gran Estrategia implica asumir los diversos ámbitos, domésticos e internacionales, que inciden en el posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional y en el desarrollo de sus capacidades militares, de modo de asegurar su inserción pacífica en aquel o, eventualmente, ganar política y militarmente un conflicto armado. Sin embargo, el pensamiento estratégico no se genera en el vacío, ni su aplicación apunta a escenarios teóricos perfectos; a lo largo de su historia, las naciones desarrollan una cultura estratégica que se nutre de factores políticos, geográficos y sociales, peculiares a cada una y que les condicionan sus respuestas a los escenarios internacionales que deben enfrentar. Los factores culturales son especialmente complejos de aquilatar en las naciones más jóvenes, cuyas culturas estratégicas son frecuentemente una combinación de elementos heredados de la metrópoli con su propia experiencia nacional. En América del Sur por ejemplo, a partir de la Emancipación, los procesos políticos de la

35 LUTVAK, Edward. *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A.D. to the Third*, Baltimore, 1976.

36 DU PICQ, Ardan. *Battle Studies, Ancient and Modern in The Roots of Strategy*, vol. 2 Harrisburg, 1987, 8-299.

mayoría de los países combinaron el acervo cultural y militar de España, especialmente el del siglo XVIII, caracterizado por una constante decadencia política y militar, con la influencia francesa, en una época de resurgimiento de la cultura gala y de su poderío político y militar.

En los últimos decenios, el concepto de Gran Estrategia ha experimentado una significativa evolución. Mientras que en su acepción clásica asumía casi exclusivamente los objetivos y riesgos internacionales del Estado y armonizaba y coordinaba sus recursos de poder para tal fin, su desarrollo actual se orienta a la incorporación de una mayor cantidad de amenazas y riesgos, muchos de raigambre doméstica o de origen difuso, dentro del proceso genérico de ampliación de la Agenda de Seguridad. Desde el fin de la Guerra Fría ha existido un interesante debate intelectual acerca de la naturaleza y la extensión del concepto de seguridad y de sus componentes. Para los neorrealistas, la cuestión sigue girando en torno a los usos, empleos y control de la fuerza militar y a elementos estrechamente ligados a ésta³⁷. Para otras corrientes de opinión, la concepción de seguridad no abandona ni abjura de su contenido militar tradicional, pero se extiende a una pluralidad de componentes no directamente relacionados con lo militar, las denominadas nuevas amenazas, muchas de las cuales no son enteramente nuevas aunque sí lo es su intensidad y sus efectos sobre la estabilidad e incluso la integridad del Estado. También incluye formas distintas de hacer la guerra, con características igualmente diferentes a las más convencionales³⁸. El debate está aún abierto, pero su evolución sugiere una aproximación ecléctica al tema: un equilibrio entre los componentes "clásicos" de las estrategias de seguridad nacional, asociados al conflicto internacional, y sus elementos modernos, constituidos primariamente por las nuevas amenazas, el que es esencialmente variable, flexible y dependerá primordialmente del escenario político, estratégico y geográfico del país específico de que se trate, siendo aún en este caso mutantes en el tiempo. La evolución actual de las estrategias de seguridad nacional dan cuenta de esta flexibilidad.

La Estrategia de Seguridad Nacional en cuanto construcción teórica está orientada fundamentalmente a asegurar la existencia del Estado en el Sistema Internacional y la consecución de sus fines. Su implementación, en lo externo, se estructura en dos políticas públicas específicas: la política exterior y la política de defensa. Ambas abarcan

37 Ver por ejemplo WALTZ, Stephen. The renaissance of security studies en "International Studies Quarterly" 35, 2. WIRTS, James. A New Agenda for Security Studies en BAYLIS, J.J., WIRIZ, J & GRAY C. (eds) <<Strategy in the Contemporary World>> Oxford University Press, 2010. KANE, Thomas and LONGSDALE, David J. Understanding Contemporary Strategy Routledge, 2012, especialmente Definition and Context.

38 En esta corriente ver BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War en <<Cooperation and Conflict>> 32, 1, 1991 o BUZAN, Barry & Hansen, Lene. The Evolution of Contemporary Security Studies Cambridge University Press, 2009.

las formas más clásicas de actuar del Estado y constituyen los instrumentos primarios de su posicionamiento en el sistema internacional. En sentido estricto, el instrumento primario es la política exterior, en cuanto canaliza la relación del país con los demás integrantes del sistema; de hecho, tal integración se desarrolla en una amplia gama de materias que van desde lo estrictamente político a lo valórico y cultural, sin descuidar la actividad económica y comercial. En consecuencia, la política exterior y la diplomacia, que es su manifestación concreta, trascienden con mucho el tema de la seguridad; y sin embargo, la contribución de la actividad diplomática a la seguridad exterior de los países es absolutamente imprescindible. Las prácticas de la relación entre ambas políticas son conocidas desde la Antigüedad. Dada la naturaleza del sistema internacional, especialmente su condición anárquica, la seguridad de los Estados soberanos es en definitiva responsabilidad de cada uno de ellos, en una suerte de sistema de autoayuda: pese a los organismos internacionales y a los sistemas de alianzas, los países en definitiva, dependen de sí mismos para su seguridad en un entorno actual o potencialmente hostil. Por tal razón y para materializar la Gran Estrategia, usualmente utilizará los recursos de la política exterior, especialmente los puramente diplomáticos y, además, orientará a la política de defensa para aplicar los medios más puramente militares de la seguridad. Así, esta política identifica los requerimientos estratégicos que se derivan de su posicionamiento en el sistema internacional y la forma de satisfacerlos, determina e imputa los recursos que el país destinará a tales efectos y, como toda política pública, define mecanismos de control de eficacia.

En esta lógica, una genuina Estrategia de Seguridad Nacional define los objetivos internacionales de un Estado y describe la forma como aquel asume los factores externos –y crecientemente, internos o de origen difuso- que pueden afectar su existencia, independencia, soberanía y sistema e instituciones políticas, coordinando, armonizando y logrando sinergias de todos sus elementos de poder, políticos, diplomáticos, económicos, sociales, culturales y naturalmente militares, de modo de precaverse de dichas asechanzas. En muchos casos, las estrategias además, aluden a las estructuras formales del sistema político y administrativo del Estado encargado de su definición e implementación.

La definición de estrategias de seguridad nacional ha tenido un notorio incremento comparado en los últimos años. Antaño concepto solo aplicable a las grandes potencias, las realidades de la política internacional han extendido su aplicación a muchas potencias medianas. El fenómeno es explicable; desde luego, no existe ninguna limitación teórica para que actores intermedios del Sistema Internacional definan una Estrategia de Seguridad Nacional; es fundamentalmente

una cuestión de magnitud respecto de aquellas definidas por las grandes potencias. Luego el fenómeno de la difuminación del poder en el Sistema Internacional y paralelamente, la mayor responsabilidad de muchas potencias medianas en los asuntos mundiales, estimulan -y en ocasiones hacen imprescindible- la definición de tales estrategias. Incluso el menor poder relativo de las potencias medias facilita la definición de su estrategia de seguridad nacional en cuanto tienen menos elementos que considerar en su formulación. Esto especialmente perceptible en sus magnitudes geográficas, económicas y militares. En cierto sentido, la Gran Estrategia de los países medianos es a la vez más compleja y más sutil que la de las grandes potencias. Estos países usualmente se desenvuelven en escenarios más restrictivos en el desarrollo de sus capacidades militares, en cuanto no son productores de sistemas de armas principales y sus recursos financieros son sensiblemente menores. Igualmente, el uso de sus recursos políticos frente a las grandes potencias es de suyo limitado. Por otra parte, los escenarios estratégicos de las potencias medias son normalmente más simples que los de los países grandes, en cuanto no tienen su mismo nivel de injerencia internacional, y pocas veces amenazan su existencia misma. Por esta misma razón, las estrategias de seguridad nacional varían considerablemente de contenido y aproximación; además, tienden a dar cuenta de la ampliación de los conceptos de seguridad³⁹. Una cuestión importante es la tendencia a incorporar amenazas de origen difuso, cual es el caso del terrorismo y en algunas estrategias, a eliminar la diferencia entre amenazas externas -"clásicas"- de aquellas domésticas, asumiendo una visión integral de la protección del Estado frente a todas ellas. Todo esto es relevante en el caso de Chile.

Chile no ha estado ajeno a la definición de formas básicas y primitivas de una Gran Estrategia. En su tiempo, Diego Portales comprendió sagazmente las implicancias geoestratégicas que hubiese tenido para el país la consolidación de la Confederación Perú-Boliviana y arbitró las medidas para neutralizarla. Luego, la clase política desarrolló, paulatinamente, una forma de estrategia nacional sustentada en la idea de Equilibrio de Poder⁴⁰. En su forma más básica, esta visión preconizaba la existencia en la región de un cúmulo de países de similar poder nacional, de modo de generar estabilidad natural en sus relaciones recíprocas. Posteriormente, evolucionó a una supremacía militar, coincidente con el término de la Guerra del Pacífico para retornar, hacia

39 En relación a este último punto, ver por ejemplo DOCKENDORFF, Andrés y DUVAL, Tomás. Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional revista <<Estudios Internacionales>> 176, 2013.

40 BURR, Robert N. BY REASON OR FORCE Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905 University of California Press 1967, Chapter III.

fin del siglo XIX a una forma más clásica de equilibrio estratégico entre los tres principales actores regionales, Brasil, Argentina y Chile. Este diseño estratégico derivó de Portales su inspiración política y recibió su contenido jurídico de Andrés Bello⁴¹.

La idea de equilibrio estratégico, aunque primitiva e intuitiva, sirvió bien a los intereses chilenos durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando la República debió enfrentar las aspiraciones territoriales de Bolivia y Argentina. Hacia 1860, el concepto estaba arraigada en la clase dirigente chilena, aunque no era particularmente perceptible en la superficie del proceso político del país. Su carácter más bien intuitivo y el exceso de actividad política doméstica explican tal efecto. Además, su aplicación concreta se vio atenuada por el espíritu americanista que permeó a buena parte de la clase política y las elites intelectuales nacionales en aquel periodo y por la poca comprensión de las dinámicas regionales de algunos de sus dirigentes. Sin embargo, cuando hacia comienzos del decenio de 1870 Chile se vio amagado por las cuestiones fronterizas, su clase política reaccionó conforme a los principios del equilibrio de poder mejorando sustancialmente sus capacidades militares y diplomáticas.

En esta lógica, no fue coincidencia que tanto la decisión de comenzar el rearme militar cuanto la de crear el Ministerio de Relaciones Exteriores se adoptasen en la misma primera sesión de gabinete del presidente Errazuriz Zañartu, inmediatamente después de su inauguración en 1871⁴². Luego del término de la Guerra del Pacífico, la idea de equilibrio de poder se orientó a formas más clásicas, centrada en la relación con Argentina, por entonces el principal referente de seguridad de Chile. Hacia fines del siglo XIX, la delimitación fronteriza, la cuestión de la Puna de Atacama y en el fondo de todo esto, una competencia geopolítica por la supremacía en el Cono Sur, complicaron las relaciones entre ambas naciones. La dirigencia política chilena hizo frente a la nueva situación. Se produjo una carrera armamentista con Argentina, especialmente en el plano naval, la primera de su tipo en el

41 Andrés Bello fue Oficial Mayor de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Interior entre 1834 y 1852. Dicho departamento de gobierno fue el responsable de la gestión diplomática de Chile hasta 1871 cuando se creó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Andrés Bello en sus 18 años de desempeño dio a la diplomacia chilena el sello de respeto al Derecho Internacional que ha constituido uno de sus principios más fundamentales.

42 El rearme comenzó con la orden de construcción de dos buques blindados en Gran Bretaña —que llevarían los nombres de Cochrane y Blanco Encalada— y de una cañonera, la Magallanes, especialmente adaptada para el servicio en el extremo sur del país. Esta adquisición, especialmente la de los blindados, dio a Chile una clara superioridad naval, la que había perdido frente al Perú el decenio anterior. Pero luego y en la medida que obedecía a una concepción estratégica amplia, la modernización se extendió igualmente al Ejército, el que a partir de 1873 comenzó a recibir armamento moderno desde Europa y Estados Unidos. Así, cuando comenzó la Guerra del Pacífico y pese a algunos avatares políticos y financieros durante la Administración Pinto, Chile estaba en una condición de superioridad respecto de Perú y Bolivia, especialmente en el plano naval. Esto es, en general, reconocido por la historiografía chilena y peruana.

mundo y que se extendió entre 1892 y 1902⁴³ y amagos de guerra en 1896 y 1898. En definitiva, ambos países aceptar una división de zonas de influencia y poder sancionadas en lo diplomático por el Abrazo del Estrecho entre los presidentes Errázuriz Echaurren y Roca en febrero de 1899 y en los Pactos de Mayo de 1902 que pusieron fin a la competencia naval.

La situación cambió durante el siglo XX. En la medida que, progresivamente, la clase política perdía el interés por los asuntos de defensa, resultó virtualmente imposible definir una Gran Estrategia que respondiese a las necesidades de seguridad externa del país. Se comenzó a producir un divorcio creciente entra la política exterior y la diplomacia por una parte y la función de defensa por la otra, que afectó la forma de enfrentar los retos que se plantearon a la República⁴⁴. Los grandes ejercicios militares y navales de 1912 en la zona del río Zama y aguas adyacentes, en momentos de gran tensión con el Perú, y la Movilización de 1920 fueron las últimas oportunidades en que el estamento político utilizó de manera coherente y coordinada sus recursos de poder diplomático y militar, en la forma en que eran entendidos en aquella época.

Durante el resto del siglo XX solo es posible avizorar destellos de una visión más unitaria del posicionamiento internacional del país, pero fueron esfuerzos aislados, esporádicos y que invariablemente se anclaron en el sector defensa. Algo de esto puede encontrarse en la creación del Consejo de Defensa Nacional en 1906, del Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA, por medio de la Ley N° 7.144 de enero de 1941 y luego y muy especialmente, en la activación del Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA por el D.F.L N° 181 de 1960⁴⁵. De igual modo, ciertos esbozos de una visión más integrada del posicionamiento del país y una coordinación de sus recursos de poder se encuentran en algunos documentos de la Junta de Gobierno a comienzos del régimen militar, específicamente a propósito de la necesidad de un <<Proyecto Nacional>> referido como una imagen factible y deseable para la República, mirando su evolución a largo plazo y considerando la utilización eficiente de sus capacidades reales. Pero aquí nuevamente y de modo diríase inevitable, tienen un fuerte componente castrense y se orientan más bien a la vinculación entre seguridad y

43 HUNTINGTON, Samuel P. Arms Races; prerequisites and results en ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth N., (eds.). <<The Use of Force: Military power and international politics>> Rowman & Littlefield publishers, 2009.

44 NAVARRO Meza, Miguel. Política de Defensa y Política Exterior, una cercanía esquivo <<Revista Política y Estrategia>> N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2009.

45 El CONSUSENA estuvo integrado, además del Presidente de la República, del que era su órgano asesor, por los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda y Economía, por los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y la Fuerza Aérea y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Respecto de la integración del CONSUDENA ver nota 24. Ambos cuerpos colegiados fueron eliminados por la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional y sus funciones asumidas por diferentes estructuras de dicho departamento de gobierno.

desarrollo que a una visión estratégica profunda⁴⁶.

Ya en el siglo XXI se efectuó un intento más coordinado, aún no enteramente resuelto y ciertamente muy controvertido: la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, la ENSYD presentada por la Administración de Sebastián Piñera. Aunque sus orígenes conceptuales son algo oscuros⁴⁷, en definitiva, el concepto se incorporó en el proyecto de ley de Financiamiento de Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional (Boletín N° 7.678) ya referido, destinado a reemplazar el actual Sistema de la Ley del Cobre. Allí, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa no se define conceptualmente, pero de la forma en que es aludida es posible inferir que se trataría de un instrumento para orientar el logro de las capacidades estratégicas y la determinación de los grados de alistamiento de la Defensa. Sería aprobada por el Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Defensa Nacional, previa opinión de la Junta de Comandantes en Jefe y de las Comisiones de Defensa y Hacienda de ambas Cámaras. Así definida, tendría una vigencia de 12 años, pero cada Presidente debería actualizarla dentro del primer año de su mandato, siguiendo las mismas ritualidades.

Paralelamente con su inclusión en el referido proyecto de ley, el Ministerio de Defensa preparó la primera versión de la ENSYD la que fue presentada por el Presidente de la República, con cierta fanfarria, en junio de 2012. Inmediatamente, el documento fue fuertemente criticado, desde distintos puntos de vista, por diversos actores y por diferentes razones⁴⁸. Entonces, el gobierno lo calificó de <<borrador>> -aunque no sin antes haberlo distribuido a todas las representaciones diplomáticas de Chile en el extranjero y a las representaciones extranjeras en Santiago- y emitió una nueva versión en el mes de agosto, la que luego el Presidente sometió a consulta al Senado, el que hasta ahora no se ha pronunciado⁴⁹.

46 Declaración de Principios del Gobierno de Chile, 11 de marzo de 1974, Capítulo III.

47 El Programa de Gobierno del entonces candidato Sebastián Piñera aludió a una “estrategia de seguridad del país”, pero solo en el plano militar, como parte de la modernización de “los procesos de la Defensa”. Según el programa, la estrategia debía revisarse cada cuatro años, presumiblemente para permitir que cada nuevo gobierno tuviese que actualizar su visión de la Defensa Nacional. En esta perspectiva, la idea de una estrategia de seguridad pareció constituirse más bien como un mecanismo de reemplazo de la política de defensa definida en los Libros de la Defensa de 1997, 2002 y 2010. En todo caso, la “estrategia de seguridad del país” en realidad solo aludía a la defensa y en tal sentido manifestó desde sus comienzos, una cierta debilidad y confusión doctrinal. Ver “Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014” Capítulo III, apartado “Por una Defensa Moderna”.

48 En relación a esta materia se sugiere RIVAS Prado, Pablo. Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile; sistematización de sus críticas y alcances <<Estudios de Seguridad y Defensa>>, ANEPE, N° 4. Diciembre de 2014.

49 La emisión de dictámenes en respuesta a consultas efectuadas por el Presidente de la República es una atribución exclusiva del Senado establecida en el artículo 53 N° 10 de la Constitución. Es una facultad antigua, aunque rara vez usada por los Jefes de Estado y está concebida como una suerte de asesoría del Senado al Presidente, en su condición de Cámara de Estado. Los dictámenes del Senado no son vinculantes para el Primer Mandatario.

Una de las críticas más acertadas y profundas a la Estrategia aunque de menor impacto mediático y que fue planteada más que nada en círculos académicos restringidos, aludió a su contenido doctrinal. Oficialmente fue esgrimida como una estrategia “de seguridad y defensa” pero su finalidad real –expresada en su inclusión en el proyecto de ley de reemplazo de la Ley del Cobre– fue orientar el financiamiento de las capacidades estratégicas de la “defensa”, es decir, abarcó un espectro sensiblemente menor que la “seguridad” en el entendido que entre ambos conceptos existe una relación de continente a contenido; la defensa es parte de la seguridad, pero esta última abarca aspectos más amplios y diversos que aquella. Así concebida, la ENSYD no podía ser un instrumento idóneo para los fines que se proponía en cuanto no estableció bien la relación entre sus componentes de seguridad con los de defensa y, además, estos últimos, que deberían constituir su esencia, no parecen suficientes ni en profundidad ni en extensión, como para constituir el necesario soporte político y técnico de la inversión de capital de la Función de Defensa del alistamiento estratégico de las Fuerzas Armadas.

En definitiva, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa quedó en una suerte de limbo; la actual Administración no la ha retirado del Senado (por lo menos hasta noviembre de 2015), por lo que jurídicamente, éste debería pronunciarse a su respecto. Paralelamente, sigue estando incluida, al menos como concepto, en el proyecto de reemplazo de la Ley del Cobre, que actualmente, y desde hace bastante tiempo, está en el Senado, en segundo trámite constitucional. En varias oportunidades, autoridades superiores del Ministerio de Defensa han manifestado su intención de presentar indicaciones sustitutivas al proyecto, especialmente relacionados con el mecanismo plurianual de inversiones y sus montos mínimos -lo que por lo demás sería concordante con lo expresado en el acápite de Defensa Nacional del programa de gobierno de la actual Administración-⁵⁰ mas no se han pronunciado respecto de una eventual sustitución de la ENSYD en su articulado.

Resulta evidente que Chile necesita de una Estrategia de Seguridad Nacional. Es indudable que se ha avanzado bastante en los componentes de la Defensa, por medio de los tres Libros de la Defensa ya publicados pero, naturalmente, éstos solo se refieren a un aspecto de dicha estrategia, el militar⁵¹. Se percibe fuertemente la ausencia de una visión integradora, única, de inserción del país en el sistema internacional así como un análisis igualmente integral de los riesgos y amenazas

⁵⁰ Ver Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, acápite Defensa, p. 148 y siguientes.

⁵¹ En relación a esta materia se sugiere FUENTES Vera, Juan A. LOS LIBROS DE LA DEFENSA NACIONAL 1997-2002 COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Colección de Investigaciones N° 22, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2009.

que enfrenta y una orientación del empleo mancomunado, unidireccional y sinérgico de sus recursos de poder. Esta carencia se advierte a propósito de la situación de seguridad externa en el entorno inmediato del país, mas también en la consecución de sus responsabilidades de seguridad en un plano más global, acorde con su condición de potencia mediana. De igual modo, la necesidad de tal Estrategia de Seguridad Nacional se percibe en un plano más doméstico, en torno a una mejor preparación del Estado frente a situaciones internas, al surgimiento de amenazas domésticas o de origen difuso que igualmente requieren de una visión integrada y de alta legitimidad social para enfrentarlas.

La definición de una Estrategia de Seguridad Nacional es responsabilidad del Ejecutivo aunque no necesariamente su definición debe radicarse en el Ministerio de Defensa. Dicha estrategia naturalmente debe ser consensuada con diversos estamentos, incluyendo las fuerzas políticas y los uniformados de modo de imprimirle un carácter genuinamente nacional y darle permanencia en el tiempo, sin perjuicio de los naturales ajustes que cada nueva Administración pueda introducirle. En este sentido, la aproximación de la ENSYD acerca de la forma de su definición era correcta y posiblemente debería ser repetida en la generación de la Estrategia de Seguridad Nacional.

La definición de la estrategia sin duda implicará un esfuerzo significativo en términos de identificación de intereses nacionales, objetivos de inserción internacional del país, instrumentos de poder y mecanismos para su uso mancomunado. Lo mismo será sin duda válido respecto de las amenazas y riesgos internos y de las formas de conculcarlos. En todo caso, cualesquiera sean sus contenidos específicos, la nueva estrategia debería asumir al menos, dos aspectos centrales para ser plenamente viable: eliminar las actuales carencias de la institucionalidad superior de la Seguridad Nacional y, en segundo término, flexibilizar los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y su interacción con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

- **La Institucionalidad de la Seguridad Nacional**

Existe actualmente una seria deficiencia en la institucionalidad superior de la Seguridad Nacional. En efecto, no hay en la estructura política y administrativa del Estado una instancia de alto nivel que permita la discusión y coordinación de las agencias gubernamentales responsables de las políticas y acciones propias de la seguridad nacional, tanto en sus variables externas, de suyo las más relevantes, como domésticas, ni del seguimiento coordinado de las mismas.

El Consejo de Seguridad Nacional, COSENA, contemplado actualmente en los artículos 106 y siguientes de la Constitución, pese a su nombre, no tuvo nunca tal finalidad ni tiene hoy la composición,

atribuciones y soporte para servir de ente coordinador de las agencias encargadas de las funciones específicas implícitas en el concepto. Luego, la reforma constitucional de 2005, lo despojó de la mayoría de sus funciones en términos que algunos juristas se han preguntado si no hubiese sido mejor eliminarlo del todo⁵². Además y sin perjuicio de la anterior, su funcionamiento mantiene ciertas anomalías estructurales que lo hacen aún más limitado para cumplir el cometido que su nombre sugiere. Así, de conformidad a lo dispuesto en el art. 106 inciso segundo, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros son integrantes plenos del Consejo, es decir su membresía es permanente y tienen derecho a voz y voto; la del Ministro de Defensa Nacional, superior directo de los Comandantes en Jefe, (así como de los ministros del Interior, Relaciones Exteriores y Hacienda) solo tiene una membresía eventual, si así lo dispone el Presidente de la República, y solo puede intervenir con derecho a voz, lo que hace incomoda su convocatoria e inhibe en los hechos, cualquier posibilidad real de que ejerza un cometido genuino y eficaz de coordinación superior de las funciones de seguridad nacional.

A su turno, el Consejo Superior de Seguridad Nacional CON-SUSENA, creado por el DFL N° 181 de 1960 y eliminado por la Ley N° 20.424 de 2010 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional⁵³, fue solo de convocatoria eventual, era un órgano de asesoría del Presidente de la República y por lo mismo, carecía de las capacidades de gestión adecuadas sobre la Seguridad Nacional. Además, en su tiempo, limitó las posibilidades que el Ministerio de Defensa se transformase en el genuino agente responsable de la conducción de la función respectiva, lo que ciertamente avaló su eliminación en la norma ya citada.

Hay varios caminos para constituir una institucionalidad superior de la seguridad nacional; desde luego, la experiencia comparada ofrece variados ejemplos en este sentido. Por su parte, la ENSYD en su versión original, aquella calificada de <<borrador>> propuso una solución funcional y que se adaptaba bien a la estructura política del país: crear la figura de un Consejero Nacional de Seguridad como asesor directo del Presidente de la República y de coordinación en el más alto nivel del Estado, en los ámbitos de seguridad, defensa, relaciones exteriores e inteligencia, funciones que se condicen con la experiencia comparada en esta materia. Aunque la propuesta de la ENSYD respecto del Consejero tuvo falencias y debilidades notorias, especialmente en torno a varias de sus atribuciones específicas, el planteamiento central fue correcto; despejadas esas debilidades, el Consejero Nacional de Seguridad y su oficina de asesoría presidencial y coordinación

52 Ver por ejemplo CRUZ-COKE Ossa, Carlos. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* Ediciones Universidad Fines Terrae, 2009. Capítulo XV.

53 Ver nota 46.

superior pudo haber superado la actual debilidad institucional que presenta la Seguridad Nacional. Lamentablemente, y por varias razones cuyo análisis aunque interesante sería extenso, fue eliminado de la versión definitiva de la ENSYD. Pero la debilidad institucional de la Seguridad Nacional persiste y la idea del Consejero mantiene plena vigencia como una alternativa políticamente viable y jurídicamente factible para superarla.

- Los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública

Otra cuestión relevante en la definición y, sobre todo, en la implementación de una Estrategia de Seguridad Nacional dice relación con los roles y misiones de las Fuerzas Armadas y su interacción con aquellos de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

La Constitución establece, en su artículo 101, dos categorías de fuerzas: las Fuerzas Armadas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros y la Policía de Investigaciones. Inicialmente todas dependían del Ministerio de Defensa, pero luego de la reforma constitucional de 2005, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública pasaron a depender del Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Respecto de las misiones de cada tipo de fuerza armada, el mismo artículo 101 dice que la primeras “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la Seguridad Nacional” mientras que Carabineros y la PDI “existen para dar eficacia al derecho y garantizan el orden y la seguridad pública interior”. Originalmente, además, las FF. AA. y Carabineros garantizaban el orden institucional de la República pero esa misión les fue retirada en la reforma constitucional de 2005.

Se advierte enseguida que se trata de dos misiones distintas y que, en principio, se ejercen además, en ámbitos físicos diferentes.

En efecto, la misión fundamental y primaria de las Fuerzas Armadas es la defensa de la patria y resulta meridianamente claro que se trata de una misión orientada a proteger la integridad del territorio y la soberanía del país contra amenazas externas y que ameriten o requieran una respuesta militar. Como la Constitución no definió lo que ha de entenderse por “defensa de la Patria”, ni tenía porqué hacerlo, es menester recurrir a las fuentes doctrinales relativas a la Función y a la Política de Defensa, las que han sido desarrolladas en los Libros de la Defensa, especialmente el del 2010, que contiene la Política de Defensa actualmente vigente. La lectura de los contenidos doctrinales del citado Libro no deja duda que al referirse a la “defensa de la Patria”, el artículo 101 del Código Político alude a la protección del territorio, la soberanía, la población, las instituciones políticas y la independencia del país frente a riesgos o agresiones de naturaleza exclusivamente externas.

La segunda misión de las Fuerzas Armadas es, según el ya varias veces citado artículo 101, ser “esenciales para la Seguridad Nacional” lo que debe entenderse como una condición o característica de las instituciones castrenses. Por cuanto el legislador constitucional tampoco definió lo que debe entenderse por “seguridad nacional” nuevamente es necesario recurrir a los Libros de la Defensa como fuentes doctrinarias. Tal como está allí definida, la seguridad es una condición que el Estado debe lograr para la búsqueda y desarrollo de sus intereses nacionales. Ello implica múltiples acciones que lo pongan a salvo de interferencias y avatares de distinta raigambre; en esta lógica, la función de defensa es una de dichas acciones, pero una de las más importantes, en la medida que es la que lo resguarda de los riesgos y amenazas externas que además, tengan dimensiones militares.

Esto es lo que abarca la condición de “esenciales para la seguridad nacional”. Es decir es el aporte que desde la dimensión militar hacen las Fuerzas Armadas para el logro de la condición de seguridad requerida por la República⁵⁴. Por el contrario, entender tal condición como una suerte de habilitación para contribuir de cualquier manera al logro de la seguridad del país, sería extender el contenido material de la misión e implicaría una interpretación legal incorrecta en cuanto se trata de normas de derecho estricto respecto de las cuales no cabe la interpretación extensiva o analógica.

De lo expresado respecto de las funciones de las Fuerzas Armadas resaltan dos cuestiones relevantes. En primer término, su misión diríase <<tradicional>> resulta hoy día insuficiente para constituir un amparo jurídico funcional para otros cometidos que crecientemente está asumiendo la Defensa y específicamente las Fuerzas Armadas. Objetivamente, nada hay en el concepto de <<defensa de la Patria>> que pueda servir de suficiente respaldo para la participación de fuerzas militares chilenas en operaciones de seguridad internacional, sean estas de paz propiamente tal o de rescate, en los términos establecidos en la Ley N° 20.297. Puede argumentarse que este cuerpo normativo, en sí mismo, proporcionada el amparo legal necesario, mas es un hecho evidente que la norma constitucional misma no lo otorga. Esto ha sido reconocido en el estamento político y ha estimulado, en el seno del Congreso, anteproyectos de reforma constitucional que han buscado ampliar la base que el Código Político debe otorgar a este tipo de operaciones⁵⁵.

54 Definición del autor.

55 Uno de los anteproyectos más logrados en esta materia fue el presentado por los entonces senadores Coloma, Chadwick y Longueira en 2007 (Boletín 6.984-02). Sin embargo, este proyecto solo pretendía hacer explícito en el texto del artículo 101 de la Constitución la posibilidad que las Fuerzas Armadas participasen en operaciones de paz. En consecuencia, proponían como nueva redacción del artículo 101, respecto de la misión de las FF AA: “Existen para la defensa de la patria, el cumplimiento de las tareas que las operaciones de paz internacional demanden y son esenciales para la seguridad nacional” Con todo, el anteproyecto no logró generar consensos políticos y en definitiva no fue aprobado.

El segundo aspecto derivado de la estructuración actual de la misión de las Fuerzas Armadas es la rigidez inherente a su empleo de situaciones de seguridad interna. En principio, solo en virtud de la dictación de un estado de excepción constitucional pueden asumir responsabilidades de orden interno o con motivo de los actos electorarios públicos⁵⁶. Con todo, cabe consignar que la Armada de Chile, por medio de la Dirección General del territorio Marítimo y en virtud de una legislación especial, desarrolla actividades de policía dentro de las aguas jurisdiccionales o en la Zona Económica Exclusiva. Lo mismo es válido respecto de la Fuerza Aérea en lo que se refiere a la vigilancia y el control positivo del espacio aéreo nacional. Sin embargo, ambos casos son excepcionales y limitados en su aplicación espacial.

La rigidez de las Fuerzas Armadas en su empleo en materias de seguridad externa es explicable y tiene sólidas justificaciones normativas y políticas, pero objetivamente constituye una limitación frente a los escenarios de seguridad contemporáneos, donde las diferencias entre seguridad externa e interna tienden a diluirse, en términos de constituir un solo escenario de seguridad, con manifestaciones externas y con contenidos domésticos al mismo tiempo y cuya priorización, si es que existe alguna, dependerá de las situaciones concretas que enfrente el Estado. Naturalmente, en Chile este es un tema sensible, con connotaciones históricas recientes y anclajes normativos profundos, pero la implementación de una genuina Estrategia de Seguridad Nacional no puede dejar de abordarlo.

Conclusiones

El ejercicio de la Función de Defensa en los próximos años demandará la consolidación de un liderazgo civil efectivo, que asegure una capacidad genuina de conducir a las Fuerzas Armadas bajo esquemas de conocimiento técnico y capacidad de gestión política, en el nivel propio de dicha conducción. La modernización del Ministerio de Defensa y su provisión de las competencias jurídicas y materiales para ejercer efectivamente su rol de ente director y planificador de la Función de Defensa y de superior jerárquico de las Fuerzas Armadas ha proporcionado el estímulo inicial para el desarrollo de tal liderazgo y, en la medida que este ministerio incremente tales potestades, especialmente respecto de la conducción conjunta, la necesidad de tal liderazgo civil se hará más patente. La amplia gama de potestades del Ministerio de

56 En relación a esta materia, véase por ejemplo NAVARRO Meza, Miguel. Las Fuerzas Armadas y el combate a las amenazas no tradicionales ¿Qué tanto es posible? en <<DESAFIOS NACIONALES EN UN CONTEXTO INTERNACIONAL COMPLEJO>> Colección de Investigaciones N° 27, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2013.

Defensa, especialmente en materia de planificación, conducción conjunta y eventualmente, manejo presupuestario, hace de dicho departamento de gobierno y de sus autoridades políticas, los gestores indiscutidos y los responsables finales del adecuado ejercicio de la Defensa como función pública básica de la República, más allá de las capacidades profesionales y tecnológicas de las Fuerzas Armadas. La Historia abunda en ejemplos de fuerzas militares grandes y bien equipadas conducidas al fracaso por un liderazgo político débil o incompetente y es inversamente generosa en reconocer la importancia de una conducción política decidida, audaz y sagaz en el logro de la victoria.

Por otro lado, la clase política en su conjunto deberá asumir nuevamente su obligación de financiar la Función de Defensa, tanto en su operación como muy especialmente en la inversión de capital correspondiente. Esta obligación se manifestará por igual en sede Ejecutiva como en el Congreso. Con todo, es en el órgano legislativo donde el efecto de retomar esta obligación republicana tendrá mayor efecto, en cuanto éste, desde 1942, ha estado marginado de las grandes decisiones en esta materia.

En este ámbito, el estamento político no partirá de la nada. Deberá por el contrario, aquilatar debidamente los escenarios de seguridad de la República y considerar las capacidades estratégicas actuales del país, posiblemente las mejores en toda su historia independiente y las responsabilidades que ello ha traído aparejado para Chile. Esta será una labor delicada, potencialmente escabrosa y con aristas filudas; el natural debate político inherente al sistema democrático deberá ser capaz de transformar opiniones distintas en vehículos de unión, sin por ello abjurar de la diversidad de opiniones que pueden legítimamente existir.

No menos relevante para el liderazgo civil será la necesidad de finir una genuina Estrategia de Seguridad Nacional que subsuma los intereses de Chile, su inserción en el sistema internacional y la administración eficiente, unitaria y finalista de sus factores de poder. De igual modo, dicha estrategia deberá ponderar adecuadamente los riesgos y amenazas que pueden enfrentar a Chile, de un modo objetivo y desideologizado. Nuevamente aquí existen riesgos reales respecto de la generación de los consensos necesarios, especialmente en sus vertientes internas. Cuestiones como el cometido y las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en relación a las nuevas amenazas, por ejemplo, inevitablemente generarán debates intensos que deberán equilibrar adecuadamente las naturales visiones particulares de los actores políticos con las realidades de la seguridad contemporánea.

La generación de los liderazgos civiles debe ser constante y progresiva. Una vez comenzado el proceso, debe continuar de modo de

evitar la generación de vinculaciones regresivas entre los uniformados y las autoridades políticas y no vaciar de contenido la modernización del Ministerio de Defensa ni de las Fuerzas Armadas. El proceso de implementación de dichos liderazgos ha comenzado y su consolidación permitirá retomar el tipo de relacionamiento entre lo político y lo militar que Chile abandonó hace poco más de 100 años.

NUEVAS MISIONES Y ESCENARIOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS Y SUS IMPLICACIONES EN LAS RELACIONES CIVILES MILITARES

— — — — —
José Miguel Piuzzi Cabrera*

Introducción

Las evidencias obtenidas en los conflictos bélicos acaecidos en los años recientes en distintas partes del mundo, y las experiencias logradas en la participación de fuerzas militares en operaciones de paz y en tareas de apoyo al interior de los países, han vuelto a poner en vigencia el tema de las relaciones civiles militares.

Lo interesante de las preocupaciones actuales es que éstas incorporan la interacción civil militar que se desarrolla en los distintos escenarios donde se emplea la fuerza militar, y además, subrayan la necesidad de garantizar que el Estado disponga de fuerzas armadas suficientes y calificadas para cumplir sus misiones. En palabras de Pion-Berlin, “Si la democracia tiene que sobrevivir y florecer en el mundo de hoy, se debe alcanzar un equilibrio entre el control de las fuerzas armadas y asegurar su efectividad”¹.

En el escenario latinoamericano, una vez restablecida la democracia en la mayoría de los países, se avanzó en el control civil de las instituciones armadas con esfuerzos que fueron desde modificaciones constitucionales sobre el carácter y función de la Fuerzas Armadas, hasta la formación de civiles en materias de seguridad y defensa, incluyendo, por cierto, la reorganización y en algunos casos la creación de ministerios de Defensa. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana de la OEA, del año 2001, incluyó la subordinación de “todas las

* General de División en retiro, Doctor en Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca (España), Magíster en Ciencias Militares (ACAGUE), y egresado del Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ejerce actividades docentes y de investigación en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos (ANEPE), en la Academia de Guerra (ACAGUE), y en la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador (ESPE). Durante el año 1986 se desempeñó como Observador Militar de Naciones Unidas en el Medio Oriente, y en marzo de 2004, recibió al primer contingente chileno en Puerto Príncipe (Haití).

** El autor agradece a los oficiales y suboficiales que accedieron a dar entrevistas en el marco de la investigación que desarrolla sobre “Los nuevos desafíos en las relaciones civiles militares: influencia de los cambios sociales y del entorno donde operan las Fuerzas Armadas”. En particular, agradece los antecedentes proporcionados por el General de División, en retiro, Ricardo Toro Tassara; Teniente Coronel Dahir Ahmed Guzmán; Teniente Coronel Rodrigo Vera Prado, y por el Mayor Roberto Lazo Santos. (N.R. LA VERSIÓN DE ESTE ESCRITO FUE PUBLICADA EN LA REVISTA “POLÍTICA Y ESTRATEGIA” DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE), EDICIÓN N° 127, CORRESPONDIENTE AL PRIMER SEMESTRE DEL 2016.

1 PION-BERLIN, David. Prólogo En: BRUNEAU, Thomas C. y TOLLEFSON, Scott D. Who Guards the Guardians and How. *Democratic Civil-Military Relations*, University of Texas Press, Austin TX, 2006, p. IX.

instituciones del Estado” a la autoridad civil legalmente constituida entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (artículo 4)².

Sin embargo, durante los últimos años han surgido nuevos desafíos que los Estados han debido enfrentar, a raíz de cambios significativos en el entorno y en las condiciones donde se emplea la fuerza militar. Cada vez más las instituciones armadas han tenido que cumplir tareas que décadas atrás no eran habituales, tales como, la participación en funciones de seguridad ciudadana, lucha contra el narcotráfico, combate contra el crimen organizado, y complementar la acción de las fuerzas policiales en el control de fronteras, las que en el pasado no estaban consideradas como parte de sus misiones. En ello ha influido considerablemente la realidad política que comenzó a predominar en Latinoamérica a partir de los noventa, la que permitió avanzar en la normalización de relaciones civiles militares, y comenzar a integrar instituciones armadas en misiones de seguridad y actuar ante emergencias.

Pero, si bien estos cambios no se han manifestado de igual manera en todos los países y han obedecido más bien a procesos internos, son también el resultado de una mayor integración en la concepción de la seguridad y de la defensa a nivel global, pero además, de una mayor colaboración e intercambio de experiencias entre los distintos países de la región. De alguna manera se ha ido produciendo lo que Bruneau ha llamado “efecto influencia”³, algo que con sus altos y bajos se comenzó a hacer más evidente a partir de la Declaración de Seguridad de la Américas (2003), y que de algún modo se ha intensificado luego con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (2008).

En este panorama las apreciaciones sobre el tipo de misiones que deben cumplir las Fuerzas Armadas han sido muy variadas. Para algunos, como Francisco Rojas, el riesgo de superposición de las políticas de seguridad y defensa puede llevar a una desprofesionalización de las Fuerzas Armadas, como asimismo, a ampliar los espacios de autonomía institucional y con ello afectar la subordinación al poder civil, lo que a su juicio hace indispensable diferenciar las funciones militares y policiales⁴. Otros, como Frederick Nunn, han asumido una posición en que estiman oportuno y conveniente la colaboración de las Fuerzas Armadas inclusive en tareas de desarrollo, planteando “que las Fuerzas

2 Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones, Organización de los Estados Americanos, Washington DC., 2003, p.6. [En línea] Disponible en: <http://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocraticasp.pdf>

3 BRUNEAU, Thomas C. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles Militares en Democracia. En: OLMEDA G., José Antonio, Coord. Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. Tirant lo Blanch, España, 2005, pp. 169-200. [En línea] Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf>

4 ROJAS, Francisco. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y de seguridad. Nueva Sociedad, México, pp. 36-49, Enero-Febrero, 2008.

Armadas participen en forma abierta, pero discreta, como asociados, como instituciones del Estado actuando en sintonía con otros para proveer soluciones a grandes problemas, tanto nacionales como internacionales"; para ello Nunn acuñó un nuevo concepto, el de "relaciones militares civiles", con el propósito de identificar un tipo de interacción que a su juicio es cada vez más importante: "el trabajo que deben enfrentar los líderes políticos con la participación de las Fuerzas Armadas para resolver problemas de la población"⁵.

No obstante, donde han surgido situaciones concretas que tocan temas centrales de la teoría de las relaciones civiles militares ha sido en la interacción cada vez más frecuente que se produce en los escenarios donde las fuerzas se emplean ya sea coercitivamente contra un adversario irregular, en operaciones de paz, o bien en tareas de apoyo en casos de emergencia y catástrofes. Las inquietudes que se plantean más que estar relacionadas con quién decide, tienen que ver con las consideraciones que se deberían tener en cuenta en el empleo de las fuerzas, y con las intervenciones de autoridades locales y asesores civiles, muchas veces no formales ni previamente reguladas, que influyen en lo operacional y que, especialmente en contextos complejos, pueden limitar la efectividad de la fuerza militar, además de arriesgar el logro de los objetivos y eventuales bajas en las fuerzas.

En definitiva, se trata de un desafío que incentiva a reflexionar en la forma más apropiada de integrar las capacidades civiles y militares, de sumar esfuerzos, y de sistematizar el trabajo, para aprovechar sus potencialidades en beneficio del logro de los objetivos. Algo que ya en los años 90 había sugerido Peter Feaver⁶, y que también planteó Suzanne C. Nielsen, en 2005⁷, haciendo referencia a la teoría de las relaciones civiles militares y la efectividad militar, y más recientemente, en 2008, Patrick M. Cronin⁸, quien se centra en las tensiones que se están evidenciando en la interacción entre los líderes civiles y militares, y a la necesidad de los primeros de moderar su intervención en "asuntos militares" en el caso de la guerra irregular.

Este tipo de asuntos abre todo un campo de investigación, que en el ámbito latinoamericano no se ha abordado, y que en principio, más que adentrarse solo en la teoría de las relaciones civiles militares

5 NUNN, Frederick. Relaciones militares civiles sudamericanas en el siglo veintiuno. Sombras del pasado y formas de lo que vendrá, Colección Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago, 2011.

6 FEAVER, Peter D. Civil Military Conflict and the Use of Force. En: SNIDER, Don M. y CARLTON-CAREW, Miranda. US. Civil military relations. In crisis or transition? The Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series, Volume XVII, N°5, Washington DC. 1995, pp. 112-120.

7 NIELSEN, Suzanne C. Civil-Military Relations. Theory and Military Effectiveness. Public Administration and Management, Volume Ten, N° 2, 2005, pp. 61-74.

8 CRONIN, Patrick M. Irregular Warfare: New Challenges for Civil-Military Relations. Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies (NDU), N° 234, octubre, 2008.

hace conveniente explorar lo que está sucediendo en los frentes donde se emplea la fuerza. Esto es, conocer y comprender la realidad en que se desenvuelve el quehacer militar en las nuevas misiones y escenarios, en particular, en misiones “en medio de la población”, y en roles que demandan una interacción civil militar decisiva para el logro de los objetivos. Al mismo tiempo, es necesario estar al tanto del conjunto de consideraciones que están presentes en la toma de decisiones de un comandante y comprender la complejidad propia y consustancial a la planificación y ejecución de una operación militar la que, además de lograr los objetivos, debe cumplir con el imperativo de hacerlo con el mínimo de bajas propias y de quienes pueden verse envueltos y afectados por las acciones de tipo militar.

En el presente, las llamadas “operaciones complejas”⁹ son cada vez más frecuentes, y ponen a prueba el conocimiento, la capacidad y sentido de responsabilidad de quienes en ellas participan de manera directa o indirecta, sean civiles o militares, al tiempo que exigen de colaboración y de un compromiso individual y colectivo frente a los resultados. Cuando ello no es así, el germen de desconfianza influye en la consecución de los objetivos, también en la efectividad militar, así como en el compromiso futuro en el cumplimiento de las misiones. De allí que, tal vez en un nivel “macro” se podría comprender, por ejemplo, cierto desconocimiento de quienes cumplen funciones en el sector defensa, como el constatado por Pion-Berlin en Latinoamérica, y que lo llevó a concluir que “Los líderes civiles saben poco del manejo de la defensa, pero esto no afecta su capacidad de controlar a los militares”¹⁰. Mas, en un ambiente “micro”, una relación de este tipo, además de ser fuente de desconfianza y tensiones, puede ser causa de descrédito de la autoridad afectando el sustento básico de las relaciones civiles militares.

Bajo este prisma, en el presente artículo se exponen algunos de los cambios que han originado las nuevas misiones y escenarios donde se emplean las fuerzas armadas, para luego, a partir de una revisión de algunos antecedentes básicos de las relaciones civiles militares, esbozar algunas condiciones mínimas que en esta materia se requiere analizar y poner en práctica, especialmente en los ambientes complejos.

9 Dentro de estas se podrían considerar, entre otras las “operaciones de paz multidimensionales”, las que de acuerdo al Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010, p. 194, “son operaciones que se conciben con la participación integrada entre componentes civiles y militares, y propenden a resolver no sólo el problema de seguridad, sino también a estimular el desarrollo, promoviendo el Estado de derecho”.

10 PION-BERLIN, David. Militares y Democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente, Nueva Sociedad No 213, enero-febrero de 2008, pp. 58-59. El autor explica que en esas circunstancias “El método consiste en un control político personal: en lugar de tratar de socializar a todos los militares desde una perspectiva civil, los presidentes se apoyan en unos pocos oficiales claves que se pliegan a sus deseos y promueven sus posturas en los subordinados”.

Las nuevas misiones y escenarios: transformaciones más que cambios

El incremento de conflictos no convencionales, asimismo de misiones humanitarias –a veces en medio de luchas entre facciones de un mismo Estado–, y de tareas de apoyo al interior de los propios países, han alterado desde una perspectiva militar la interpretación clásica de los principios de la conducción estratégica, es decir, de los objetivos, los escenarios, las fuerzas, y de la gestión estratégica, exigiendo el desarrollo de nuevas concepciones y cambios en la doctrina de empleo de las fuerzas, e influyendo en los criterios de toma de decisión que se aplican en los niveles más bajos de la conducción táctica.

El paso de una lógica en la que los objetivos estaban materializados generalmente por la fuerza adversaria, normalmente de carácter convencional, desplegada en zonas o puntos críticos cuya posesión determinaba una ventaja decisiva, a una lógica donde las operaciones se desarrollan en medio de la población y con la participación de varios otros actores (agencias, OG, ONG, medios de comunicación), es algo más que un cambio. Y lo es también, por cuanto el adversario que deben enfrentar las fuerzas regulares no actúa bajo criterios de un despliegue operacional basado en un formato o doctrina convencional, sino que se orienta a acciones puntuales y localizadas muchas veces a objetivos de oportunidad. Ello impone a las fuerzas regulares un diseño operacional flexible que requiere conocer, como elemento básico, el sentido y los efectos que se buscan alcanzar con el empleo de la fuerza militar, algo que requiere incorporar consideraciones políticas y estratégicas.

La necesidad de este tipo de consideraciones, es además fundamental por las repercusiones que en la actualidad tiene en la política interna de los países, lo que ocurre en el frente donde se está empleando la fuerza, y que en definitiva es el escenario de la conducción táctica. El trabajo de Ruffa, Dandeker y Vennesson, reconoce que el estudio de este tema está recién comenzando a ser objeto de investigaciones sistemáticas, y, entre muchos otros aspectos, destaca el problema de la “dialéctica del control” que se presenta entre la “dispersión y la “micro gestión”, haciendo referencia a la lógica que se basa en los niveles de la conducción (estratégico, operacional, y táctico), y en contraposición a estos, la creciente tendencia a centralizar el control¹¹.

Por otra parte, las amenazas no convencionales o nuevas amenazas¹²,

11 RUFFA, Chiara, DANDEKER, Christopher, y VENNESSON, Pascal. Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil-military relations, Taylor and Francis Online, Small Wars and Insurgencies, volumen 24, N° 2, 2013, pp. 322-324. (descargado por: King's College London, 4 de junio de 2013).

12 De acuerdo a la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003, la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa. Entre ellos incluye desde el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos hasta la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

se sustentan y adquieren fuerza precisamente porque no buscan alcanzar u obtener objetivos físicos, como tampoco actúan bajo una concepción que involucre plazos o un ritmo establecido en el desarrollo de las operaciones, lo que afecta la concepción de los objetivos estratégicos de las fuerzas militares, influyendo también en los de carácter táctico. Como lo ha expresado el general Rupert Smith, quien comandó la primera División Blindada británica durante la guerra del Golfo, y participó en varios conflictos y misiones de paz de los últimos años, “en el pasado, la finalidad de la ‘guerra industrial’ era ganar la prueba de fuerza: el reto era quebrar la voluntad del adversario para luego determinar el resultado, llegar a la salida política deseada. El nuevo paradigma es distinto, se trata de la ‘guerra en medio de la población’. Ahora el objetivo es modificar las intenciones —o de captar la voluntad— no solo del adversario, sino también de la población que queda en medio de las operaciones. ¿Cuál es la principal diferencia? Que hoy la fuerza militar ya no se utiliza para zanjar una controversia política, sino más bien para establecer las condiciones en las cuales el objetivo político podrá lograrse”¹³.

Se trata, entonces, de un cambio de proporciones que incide en el tipo de análisis y en las consideraciones que se deben tener en cuenta en la concepción misma del empleo de la fuerza, en las que influyen, además de las variables propiamente militares, realidades, actores y dinámicas sociales muy diversas, algo que es un reto para los comandantes de todos los niveles, incluidos los más subalternos. Esto último, porque si el empleo de la fuerza ha sido y es un cometido en el que se entremezclan distintos factores psicológicos, cognitivos, físicos, y el empleo racional de armamentos y tecnologías, ello se hace más difícil en ambientes donde prevalece la incertidumbre y la ambigüedad, cuya presión se manifiesta directamente en la toma de decisiones y en el empleo de los medios militares.

Estas dificultades no solo están presentes en contextos típicos de conflictos bélicos, como podría ser en Irak o Afganistán. El general Ricardo Toro¹⁴, quien cuenta con una amplia experiencia en misiones de Naciones Unidas, como Observador Militar en el Medio Oriente, en 1993; Oficial de Operaciones de las Fuerzas Militares en Haití (MINUSTAH), en 2005, y luego Subjefe de éstas, en 2009, destaca que “una

13 International Review of the Red Cross, N° 864, Diciembre de 2006. Entrevista al general Sir Rupert Smith en Londres, el 7 de enero de 2007 por Toni Pfanner (Redactor jefe de la International Review of the Red Cross).

14 Entrevista al general de división, en retiro, Ricardo Toro Tassara, en la semana del 19 al 23 de octubre de 2015. El general Toro, además de su formación como oficial de Estado Mayor, durante su carrera militar comandó distintas unidades tácticas. En los años 1997 y 1999 fue asesor y Jefe del Centro de Entrenamiento Operativo Táctico Computarizado, de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, en el cual se desarrollaron los primeros ejercicios virtuales para afrontar emergencias y catástrofes, en los que participaron distintos municipios, entidades públicas, privadas y de voluntariado. Actualmente es el Director de la Oficina Nacional de Emergencia, en Chile.

misión multidimensional actuando bajo el capítulo VII, especialmente en 'estados fallidos', requiere articular y crear las condiciones mediante las cuales, paralelamente, se busque brindar seguridad, avanzar en desarrollo político, y en desarrollo socioeconómico, para lo cual se deben integrar esfuerzos de distintos actores y medios, entre los cuales la colaboración y la coordinación son fundamentales". Dentro de sus principales experiencias cita que "uno de los mayores desafíos es la coordinación al interior de los medios de Naciones Unidas, civiles y militares, y con autoridades del nivel nacional, departamental y local, y también, con las fuerzas policiales en los lugares de empleo... en Haití, por ejemplo, el comandante de la fuerza militar recibía requerimientos de los jefes de áreas, dependientes del representante del Secretario General de Naciones Unidas, uno de ellos, encargado de la justicia, seguridad, derechos humanos, y otro, a cargo de los asuntos humanitarios, salud y reconstrucción. Dichos requerimientos normalmente se basaban en lógicas cuya visión, prioridades y horizontes de tiempos eran muy diferentes; ello dificultaba la planificación y el empleo de los medios militares porque, entre otras cosas, de acuerdo a la planificación de Naciones Unidas, de uno de ellos dependían la logística, y de otro, las Unidades de Fuerzas Policiales (UFP), las que a su vez estaban compuestas por medios con una preparación y formación muy distinta, y con los que era fundamental coordinarse para lograr el resultado esperado en las distintas misiones".

Circunstancias como estas influyen en el desenlace de las operaciones y lo más delicado es que en escenarios complejos, donde la población vive en condiciones extremas, cualquier descoordinación provoca reacciones adversas hacia las fuerzas militares lo que se traduce en pérdida de confianza en el cumplimiento de sus funciones, algo crítico para el resultado de la misión que se les ha asignado. Es más, las propias fuerzas pueden ver resentido su compromiso y entrega cuando no se aprecia una gestión coordinada y eficiente de los niveles superiores que comprenda y responda a las necesidades que se viven en los frentes donde deben actuar.

Si esta somera mirada a los objetivos y al entorno general en el que se desenvuelven las fuerzas permite advertir algunos cambios que influyen en la toma de decisiones y en el empleo de las fuerzas, es necesario complementarla con algunos antecedentes sobre el escenario y el ambiente operacional donde éstas se emplean. Desde esta óptica, los rasgos que sobresalen en términos generales son su dinamismo e incertidumbre, ya que no existen zonas de combate más o menos definidas, y además, las operaciones pueden ser múltiples y simultáneas, con adversarios de distinto tipo. Si lo enunciado es por sí solo todo un reto para la concepción, planificación y empleo de la fuerza militar, ello se

acrecenta en contextos de diversidad y complejidad cultural y demográfica, donde además, interactúan diversas organizaciones y agencias.

De acuerdo a los estudios de la RAND Corporation, basados en entrevistas a oficiales, suboficiales y soldados de los Estados Unidos, que han participado en distintos tipos de operaciones, se pudo establecer que el ambiente operacional actual se diferencia del que prevaleció durante la guerra fría, por la presencia de una amplia variedad de potenciales adversarios; incremento de amenazas no convencionales; mayores capacidades de las fuerzas que se enfrentan en conflictos regionales; amplio rango en la diversidad de tipos de terrenos y escenarios; mayor frecuencia en misiones de estabilización y mantenimiento de la paz, con una amplia gama de realidades, y un incremento considerable en el uso de información tecnológica y en el uso de redes¹⁵.

Este nuevo cuadro condiciona en mayor medida el empleo de los medios militares a las coordinaciones que en forma permanente se puedan establecer con distintos actores que no son precisamente militares y que van desde las autoridades locales hasta organizaciones humanitarias, algo que no es fácil de lograr y que muchas veces depende más de la disposición de quienes están a cargo de estos organismos que de los procedimientos mínimos previamente acordados y aceptados por las partes.

Pero los objetivos y el escenario al que deben concurrir las fuerzas militares dependen de las misiones que deben cumplir las fuerzas, y en esto también se han manifestado algunos cambios. Al respecto Paul Shemella, ya en 2006, se había referido a los “macro y micro roles” de las Fuerzas Armadas, los que se habían comenzado a hacer más frecuentes, afectando muchas veces los procesos de toma de decisión en el ámbito de la defensa, y en las relaciones civiles militares¹⁶. En esto hay un cambio bastante importante si lo comparamos con el siglo pasado. Shemella, distingue cinco roles “macro” que estarían presentes en la actualidad, a saber: el de combate (*warfighter*), de defensa (*defender*), mantenimiento de la paz (*peacekeeper*), propósitos domésticos (*FireFighter*), e imposición de la ley (*Police Officer*), los que en su ejecución adquieren una dimensión distinta dependiendo de la fuerza que lo realiza (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) dando origen a “micro roles” (en el caso del Ejército, por ejemplo, como componente terrestre de una fuerza de guerra conjunta, en apoyo a operaciones de paz terrestre; apoyo militar a autoridad civil, imposición de la ley en áreas rurales y ciudades).

15 Something Old, Something New. LEONARD, Henry A. “et al”. Santa Mónica. CA., RAND Corporation, 2006, pp. 25-31.

16 SHEMELLA, Paul. The Spectrun Roles and Missions of the Armed Forces. En: BRUNEAU, Thomas and TOLLEFSON, Scott D. Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil Military Relations. University of Texas Press, Austin TX, 2006, 122-142.

En el caso de los “micro roles”, las tareas que una fuerza militar debe cumplir en el desempeño de una misma misión son muy variadas. El mayor Roberto Lazo Santos¹⁷, que participó en el despliegue de medios militares a raíz de la Declaración de Zona de Emergencia, producto del aluvión que afectó a la ciudad de Copiapó (Chile), en marzo de 2015, se refiere justamente a este tipo de tareas. “En un primer momento el esfuerzo se orientó al restablecimiento de la seguridad, previniendo saqueos y desmanes, a la vez que se levantaba el estado de situación existente en la zona; en esos momentos la sensibilidad y reacciones de la población era muy compleja y en momentos crítica, y la presencia organizada de las fuerzas militares fue fundamental para restablecer la tranquilidad. Luego, sin dejar de cumplir las tareas de seguridad, se inició la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, la rehabilitación de las vías de comunicaciones y organización de puentes aéreos hacia las zonas aisladas. Posteriormente, se pudo iniciar la ayuda humanitaria a la población, coordinando y distribuyendo los bastimentos disponibles en la región y los que llegaban desde otras regiones, a la vez que se brindaba atención sanitaria en hospitales y postas del sistema de salud, y por medio de Puestos de Atención Médica Especializadas (PAME), del Ejército, en los lugares más apartados o donde las postas se habían inundado. Finalmente, el esfuerzo se enfocó en el funcionamiento normal de los servicios mínimos (agua potable, electricidad, alcantarillado), y en la construcción de viviendas de emergencia, y restablecimiento de las actividades cotidianas (clases, construcción de viviendas de emergencia, y en el funcionamiento de hospitales y postas)”. En la experiencia del mayor Lazo, al igual que de varios otros oficiales entrevistados, se destaca la importancia de la interacción que fue necesario llevar a cabo con autoridades civiles, servicios públicos, organizaciones humanitarias, y voluntarios (bomberos, juntas de vecinos). Así también, queda en evidencia la necesidad de normar y sistematizar la información que deben mantener y entregar los organismos policiales y los servicios básicos (salud, agua, electricidad) a la autoridad a cargo de la zona de emergencia, desde el momento en que esta asume su cargo, y su progresión en el tiempo. De esa información, en especial la inicial, dependen las primeras decisiones las cuales pueden contribuir a tranquilizar, o bien, a crear más incertidumbre en la población.

Objetivos, escenarios, misiones y roles han influido a su vez en la doctrina, organización y tipo de fuerzas que deben formar y desarrollar las instituciones armadas. Tal vez el desafío mayor sea precisamente

¹⁷ Entrevista al mayor Roberto Lazo Santos, en la semana del 19 al 23 de octubre de 2015. El mayor Lazo, es oficial del arma de Infantería, de Estado Mayor, actualmente es Comandante de Batallón en la Escuela Militar.

pasar de un tipo de fuerzas concebidas fundamentalmente para su empleo en conflictos convencionales y excepcionalmente en tareas de apoyo ante catástrofes o emergencias, a otro, en que el uso de la fuerza debe ser concebido incorporando variables políticas, sociales y culturales, hasta en los niveles más subalternos, y además, hacerlo sin afectar el espíritu de lucha y el compromiso en el cumplimiento de la misión que debe mantener una fuerza militar.

En algunos casos se ha buscado una suerte de solución algo ecléctica haciendo mención a fuerzas de características “polivalentes”, lo que en la realidad de los ejércitos que han mantenido por largo tiempo un perfil profesional más bien generalista, puede llegar a banalizar la especialización que se requiere y que caracteriza a estos en la actualidad, y que además responde no solo a las necesidades de los nuevos conflictos y a los avances de la ciencia y tecnología, sino que a las inquietudes y aspiraciones de quienes eligen la profesión militar. De allí que en algunos casos, como el de España, lo que se ha buscado es disponer de especialistas en distintos tipos de misiones y escenarios, como también contar con unidades especialmente preparadas, equipadas y entrenadas para ser empleadas en primera instancia, por ejemplo, para cumplir tareas de apoyo ante catástrofes y para operaciones de paz, las que posteriormente pueden complementarse con otras fuerzas.

Por otra parte, la necesidad de desarrollar nuevas capacidades frente a las amenazas que han surgido en los últimos años y que se manifiestan en diversos escenarios, se ha enfrentado también mediante la incorporación de nuevas concepciones en el empleo de las fuerzas. A través de éstas se busca otorgar más flexibilidad, y sobre todo, ser capaces de responder frente a un actuar muy ágil, algo “espontáneo y caótico”, con que proceden los medios irregulares o las facciones que se enfrentan en los conflictos al interior de un Estado.

En este sentido las “operaciones basadas en efectos” y la aplicación del “modelo de madurez de mando y control”, son nuevas formas de concebir el empleo de la fuerza de acuerdo al fin perseguido, y también, son nuevas ideas para hacer realidad la interacción de los diversos dominios (cognitivo, físico, social e informático) que permiten actuar en red, y responder oportunamente a las nuevas amenazas. En el primer caso, siguiendo las reflexiones de Sun Tzu y de Clausewitz, se busca concentrarse –desde una perspectiva estratégica– en influir y encaminar el pensamiento y comportamiento del adversario, en lugar de focalizarse en derrotar sus fuerzas¹⁸. Y en el segundo, se pretende desde una perspectiva funcional integradora, lograr mayor agilidad,

18 SMITH, Edward A. *Effects Based Operations. Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War*, CCRP Publications Series, Washington DC, 2002.

certidumbre y capacidad de reacción, mediante una lógica que permite compartir información relevante en todos los niveles; incentivar permanentemente la colaboración; potenciar la iniciativa y el autocontrol de los niveles subalternos, y entregar libertad de acción para que los distintos mandos puedan concebir y sincronizar su acción a partir de una comprensión amplia y permanente de la situación¹⁹.

Todo este conjunto de cambios y transformaciones han demandado el desarrollo de modelos de profesionalidad militar, que además de la especialización, se han focalizado en reforzar en los líderes militares una amplia y profunda capacidad de comprensión del ambiente operacional, y de colaboración con otros actores y agencias en el contexto de las operaciones complejas. Asimismo, se ha incentivado el despliegue de iniciativa y espíritu crítico para encontrar nuevas soluciones frente a la variedad de situaciones que deben estar en condiciones de enfrentar, algo que hace varias décadas ya había planteado Janowitz en "El Soldado Profesional", cuando hacía presente que "la iniciativa se ha convertido en una necesidad más importante que la aplicación rígida de la disciplina"²⁰, y respecto del espíritu crítico, al señalar que "al oficial se le enseña que debe ser realista, que debe examinar las deficiencias del pasado y la historia contemporánea de asuntos militares"²¹.

No cabe duda que este conjunto de cambios influye en las relaciones civiles militares, por cuanto ha surgido un nuevo ámbito donde la interacción civil militar es fundamental, nada menos que en los frentes donde se emplean las fuerzas militares, y donde lo político está influyendo muy directamente en las operaciones, y lo militar –inclusive en tareas propias de un "micro rol"– puede tener implicaciones políticas.

De allí que en las nuevas misiones y escenarios, el ejercicio de la autoridad civil, la influencia de los asesores y autoridades locales es muy importante y pueden contribuir de manera significativa a crear las mejores condiciones para el cumplimiento de las misiones, aun cuando no siendo especialistas están en condiciones de comprender el entramado que está presente en la toma de decisiones de los niveles estratégico y táctico, y asumir la realidad de los frentes donde se opera. En principio, lo mencionado puede parecer algo fácil si no tiene en cuenta la variedad de situaciones que están presentes dependiendo del tipo de misión.

19 ALBERTS, David S. et al. *Understanding Information Age Warfare*, CCRP Publications Series, Washington DC, 2001. ALBERTS, David y HAYES, Richard E. *Planning: complex endeavors*, CCRP, Publications Series, Washington DC, 2007.

20 JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional*, Ministerio de Defensa de España, 1ª Edición en español, 1990, p. 133. La primera edición en inglés es de 1960, y la traducción al español corresponde a la edición de 1974, en la cual el autor incluye un extenso prólogo de 44 páginas en el que actualiza algunas de sus hipótesis y planteamientos de la primera edición.

21 *Ibíd.*

Un caso que describe muy bien la situación particular de un área de misión se puede apreciar en la experiencia del Teniente Coronel Dahir Ahmed, quien formó parte del grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán, cuya zona de misión se extiende por 1.250 kilómetros, en los que se despliegan distintas estaciones de trabajo y donde se deben enfrentar serios problemas de conectividad, dadas las características de las vías de comunicación y las condiciones climáticas (frío y nieve en invierno, y en verano elevadas temperaturas y lluvias monzónicas). Según Ahmed, pese a estas dificultades “uno de los primeros desafíos que se debe enfrentar no es tanto el escenario geográfico, sino que romper la ‘barreras culturales’ que están presentes en el área de operaciones, para poder comprender y dimensionar características religiosas y étnicas, tanto de la población civil de Cachemira, como de las fuerzas militares desplegadas en la ‘línea de control’ de los Ejércitos de India y Pakistán”. También menciona que “al llegar al área de misión, además de interiorizarme de los procedimientos de trabajo al interior de las fuerzas de Naciones Unidas, su organización para el área misión, y formas de operar, tuve que hacer un esfuerzo de adaptación al grupo de civiles y militares con los que me correspondía trabajar, todos ellos de varias nacionalidades, con una formación profesional disímil, con idiomas, religiones y culturas distintas”²².

Aunque en ocasiones pueda parecer que todo está previsto y normado en este tipo de misiones de paz, donde Naciones Unidas ha estado presente por varios años, el comandante Ahmed resalta –en forma similar a lo que destacaba en general Toro para el caso de Haití–, que “el ambiente en el que se desenvuelven las misiones de observación e inspecciones, es altamente volátil e incierto, debido a la diversidad de actores que pueden intervenir en la situación, como también, por el flujo irregular de información, proveniente de variadas fuentes sobre las cuales se dificulta la posibilidad de verificar la veracidad y objetividad de cada una de ellas”. Por eso, más que las regulaciones fue fundamental “internalizar la realidad particular de cada estación de trabajo, identificar fortalezas y debilidades personal de Naciones Unidas asignados a ellas, tomar contacto con líderes formales e informales de la zona, mantener relaciones frecuentes con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que operaban en el área, y sobre todo conformar un equipo de trabajo capaz de responder y estar atentos a múltiples

22 Entrevista al teniente coronel Dahir Ahmed, en la semana del 19 al 23 de octubre de 2015. Durante el año 2011 el comandante Ahmed fue parte de Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y en Pakistán (UNMOGIP). Actualmente es profesor y jefe del departamento de Historia Militar y Estrategia de la Academia de Guerra del Ejército.

23 Entrevistas al general Ricardo Toro y al comandante Dahir Ahmed.

variables de diferentes orígenes que condicionan el cumplimiento del mandato asignado"²³.

El control civil de las fuerzas armadas: algunos antecedentes

El control de las fuerzas armadas por la autoridad civil elegida democráticamente, es un principio básico que, más allá de su afirmación conceptual, requiere de una real manifestación en los modos de proceder de todos quienes se desenvuelven en el ámbito de la defensa. En ello se juega un asunto político esencial para la democracia y también fundamental para la defensa. Para la democracia, por cuanto la autoridad civil representa la voluntad popular, y para la defensa, porque en la medida en que el ejercicio de la autoridad en este sector se lleva a cabo en el marco y en la forma que el Estado lo establece, contribuye al logro de los propósitos y objetivos de la defensa y de las Fuerzas Armadas, en el contexto de los objetivos nacionales.

En términos prácticos, la forma cómo se ejerce el control civil tiene distintos matices, y pese a que no siempre se reconoce, depende en gran medida de la madurez de los sistemas democráticos. Como lo ha expresado Marybeth P. Ulrich²⁴, "en ausencia de instituciones democráticas maduras... el 'control político' de los militares es un tema dominante en las relaciones civiles militares"²⁵, algo que en el caso de las democracias más avanzadas adquiere un enfoque más funcional e integrador. Esto se puede evidenciar, por ejemplo, en "Reporte del Grupo de Estudios de Irak", del Congreso de los Estados Unidos, de 2010, el cual planteaba que "El ejército de Estados Unidos tiene una larga tradición de fuerte asociación entre el liderazgo civil del Departamento de Defensa y las instituciones armadas. Ambos se han beneficiado largamente de una relación en la que el liderazgo civil ejerce el control con el aporte de asesoramiento profesional totalmente sincero y leal de los militares, en el entendido que su consejo ha sido escuchado y valorado. Esa tradición se ha desgastado, y las relaciones entre civiles y militares necesitan ser reparadas". Y a partir de ello formuló la Recomendación 46, que expresa "El nuevo Secretario de Defensa debe hacer todos los esfuerzos para construir relaciones cívico-militares saludables, mediante la creación de un entorno en el que el militar de alto rango no dude en ofrecer asesoramiento independiente no solo al liderazgo civil en el Pentágono, sino también para el Presidente y el Consejo de Seguridad Nacional, según lo previsto en la legislación Goldwater-Nichols"²⁶.

24 ULRICH, Marybeth P. A Primer on Civil Military Relations for Senior Leaders, *En: The US Army War College Guide to National Security Issues*, Vol. II, Cap. 22, Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI), Carlisle, U.S.A. p. 305.

25 *Ibíd.* pp. 312-313.

26 *Ibíd.* p. 313.

Desde otra visión, Bruneau, quien ha profundizado en este tema y ha tenido bastante influencia en Latinoamérica, se refiere al control civil cuando da a conocer la finalidad de uno de sus trabajos referidos a los Ministerios de Defensa, el que dedica a “quienes plantean las políticas en las democracias nuevas y no tan nuevas que deseen aprender cómo pueden los civiles ejercer el control de las fuerzas armadas manteniendo al mismo tiempo una capacidad operativa suficiente para garantizar la seguridad y defensa de la nación”²⁷. Bajo esta idea, Bruneau da a conocer cuatro propósitos que los Ministerios de Defensa deberían alcanzar en las “nuevas democracias”, precisamente para lograr los fines antes señalados:

- “El primero, que el Ministerio de Defensa estructure las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las fuerzas armadas”.
- “El segundo propósito es el de clasificar, o definir y distribuir, las responsabilidades entre civiles y oficiales militares. Se trata menos del control civil que de la división de tareas y responsabilidades”.
- “Un tercer objetivo que se busca al crear un Ministerio de Defensa (MD) es el de maximizar la eficacia del empleo de las fuerzas armadas. Entiendo por eficacia, dice Bruneau, la capacidad de poner realmente en práctica políticas, en el caso de las fuerzas armadas, ofrecer seguridad y defensa para la nación”.
- “El cuarto propósito, y el más importante en la creación de un MD, es la maximización de la eficiencia en el uso de recursos –fondos, personal y equipo– en estas funciones y misiones diferentes y cambiantes”²⁸.

La aplicación de este enfoque en Latinoamérica, en la mayoría de los casos, se ha centrado fundamentalmente en lógicas de poder un tanto jerárquicas, con un escaso énfasis en lo funcional, en especial, en la necesaria interacción civil militar. Sin entrar en detalles, esta tendencia se puede explicar en alguna medida por el énfasis que fue conveniente hacer en el control civil de las fuerzas armadas durante los procesos de transición a la democracia, en la mayoría de los países de la región en los años 80 y 90. No obstante, en el caso de Chile, la importancia de maximizar la eficacia del empleo de las fuerzas armadas, ha sido bastante explícita en los sucesivos gobiernos civiles, especialmente en los periodos de los presidentes Lagos y Bachelet, pese a que queda mucho por

27 BRUNEAU, Thomas C. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles Militares en Democracia Op. cit. p. 101.
28 *Ibíd.* pp. 105-108.

avanzar en la definición y asignación de las responsabilidades en cargos de asesoría ministerial, y en la complementariedad entre civiles y militares que deben interactuar en este nivel.

Esto es importante no solo desde una perspectiva funcional y de una mejor gestión, sino que también desde el punto de vista del ejercicio profesional de quienes se desempeñan en estos niveles, y de la necesidad de crear las mejores condiciones para mantener la efectividad de la fuerza militar, la que pese a que no depende exclusivamente de la forma cómo se ejerce el control civil, influye en la gestión y en el mejor uso de las capacidades disponibles.

De hecho, varias décadas antes de lo planteado por Bruneau, Morris Janowitz hacía ver en el Prefacio de su obra más conocida, "El Soldado Profesional", que "En los Estados Unidos el liderazgo civil incluye entre sus tareas no solo la orientación política del ejército, sino también evitar que aumente el sentimiento de frustración en la profesión, la sensación de injusticia y de inflexibilidad bajo el peso de sus responsabilidades"²⁹. Es interesante, asimismo, considerar lo que ha esbozado el "Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas", respecto al control democrático, lo que considera una condición previa para garantizar que:

- se respete la autoridad política de las autoridades civiles democráticamente elegidas,
- se salvaguarden el estado de derecho y los derechos humanos,
- las fuerzas armadas sirvan a los intereses de la población y gocen de apoyo y legitimidad popular,
- las políticas y capacidades del ejército sean acordes con los objetivos políticos del país y en proporción a sus recursos y
- no se haga un mal uso del ejército con fines políticos"³⁰.

En este sentido, surge la necesidad que desde el nivel político se impulsen las condiciones para que estas premisas se hagan realidad en el sector defensa en general, y en las distintas realidades en que se desenvuelven las instituciones armadas, considerando especialmente las que enfrentará la fuerza militar en su empleo, de acuerdo a los objetivos de la defensa en general, y a los que explícitamente se determinan cuando se decide utilizarla en distintos tipos de misiones. De la misma

29 JANOWITZ, Morris. El soldado profesional, Ministerio de Defensa de España, 1ª Edición en español, 1990, p. 133. La primera edición en inglés es de 1960, y fue publicada bajo el título El soldado profesional: un retrato social político. La traducción corresponde a la edición de 1974, en la cual el autor incluye un extenso prólogo de 44 páginas en el que actualiza algunas de sus hipótesis y planteamientos.

30 Control democrático de las Fuerzas Armadas, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Serie de Backgrounders del DCAF sobre la Gobernanza y la Reforma del Sector de la Seguridad, 05/2008, p. 3.

forma, son también fundamentales la conciencia y el deber de los militares de respetar estas premisas en lo que a ellos les corresponde, y la capacidad para asumir la necesaria complementariedad que se requiere en este tipo de definiciones; a partir de ello se pueden establecer los criterios orientadores de una interacción civil militar de acuerdo a las demandas y exigencias actuales, como sustento de una confianza en la autoridad y en el mutuo compromiso en los resultados.

Ahora bien, respecto a la forma de ejercer el control civil, mucho es lo que se ha escrito desde que Huntington se refirió al control objetivo y control subjetivo³¹ como dos formas de ejercer la autoridad política sobre las Fuerzas Armadas. De todas formas es interesante tener en cuenta que gran parte de la discusión que se ha generado sobre lo planteado por Huntington se ha centrado en su visión sobre lo que denominó "control civil objetivo". Algo que él planteó desde una mirada "abstracta", y advirtiendo que su propósito era servir como patrón para analizar "el nivel hasta el cual el sistema de relaciones cívico-militares en cualquier sociedad tiende a reforzar o debilitar la seguridad militar de dicha sociedad"³². Esto es, cómo la influencia necesaria y legítima de la sociedad puede afectar la seguridad que brindan las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de sus funciones, cuando por consideraciones de diverso orden, se pueden distorsionar los supuestos básicos en que se funda la acción militar.

Es interesante señalar, aunque sea brevemente, que Huntington fue el primero que en forma sistemática y en el contexto del Estado abordó, desde una perspectiva politológica y sociológica, la necesidad de precisar lo que se entendía por "control civil", ya que a su juicio éste "nunca se había definido en forma satisfactoria". De allí que, tratando de responder a este asunto, orientó su obra "El Estado y el Soldado", al problema básico de determinar ¿cómo puede minimizarse el poder militar?, algo que estaba muy en boga en los Estados Unidos en la década de los años 50. En este propósito, identificó dos tipos de control: el control civil subjetivo y el control civil objetivo. El primero, en el que se llevaría al máximo el poder de los grupos civiles en relación con los militares, y el segundo, llevando al máximo el profesionalismo militar. Bajo esta idea afirmó que "El control civil subjetivo logra su fin al hacer más civiles a los militares, hacerlos espejo del Estado. El control civil objetivo logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos herramienta del Estado"³³.

31 HUNTINGTON, Samuel. *El Estado y el Soldado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. Como es sabido la publicación original de este libro es de 1957, y el estudio de Huntington se centra fundamentalmente en la realidad norteamericana.

32 *Ibíd.* pp. 93-94.

33 *Ibíd.*

La discusión en torno a lo planteado por Huntington todavía está vigente ya que hay quienes consideran que si bien el control objetivo podría aportar a lograr de mejor manera los fines de la defensa, le estaría otorgando una autonomía a las Fuerzas Armadas, lo que no sería propio ni conveniente en una democracia. Y al contrario, están otros que de acuerdo con Huntington consideran que haciéndolas más profesionales y eficientes en el logro de sus misiones, evidentemente bajo la dirección política, se logra la mejor ecuación para alcanzar los objetivos de la defensa.

En todo caso, lo que no se puede desconocer es que en la medida en que un sistema democrático cuente con instituciones políticas estables y con un alto grado de legitimidad, el ejercicio de la autoridad se facilitará en cualquier área o función del Estado, incluidas la seguridad y la defensa, y en el caso de estas últimas, permitirá equilibrar en mejor forma la responsabilidad de control democrático con la de contribuir al mejor logro de los objetivos y tareas de la defensa. En este punto es pertinente recordar que la historia ha demostrado que han sido los regímenes totalitarios los que a falta de legitimidad tratan de controlar todos los niveles de las instituciones armadas, e incluso politizarlas bajo sus propias banderas.

Nuevos desafíos en las relaciones civiles militares

Durante gran parte de la Guerra Fría y en el marco de los conflictos convencionales, el ejercicio de la autoridad civil en materias de defensa se radicó generalmente en el más alto nivel de la toma de decisiones políticas, a través de ministerios encargados del sector. En la actualidad, no obstante que el control democrático de las Fuerzas Armadas corresponde a la autoridad política, éste se ha ampliado y se manifiesta bajo la concepción de “gobernanza”, donde participan además de los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría, el Tribunal Constitucional, la sociedad civil y los medios de comunicación, entre otros.

Así, el paso desde la noción de “governabilidad” a la de “governanza” y la relevancia adquirida por distintos actores nacionales e internacionales, y por la sociedad civil, han sido fundamentales en este cambio, algo que ya se venía evidenciando desde fines de los años 70 en los países más desarrollados regidos por sistemas democráticos. En 2008, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, planteó que el “Control democrático de las fuerzas armadas se refiere a las normas y estándares que regulan la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad, por los cuales las fuerzas armadas están subordinadas a

34 Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. Op. cit. p. 1.

las autoridades elegidas democráticamente, y sujetas a la supervisión del poder judicial así como de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil”³⁴.

En Latinoamérica, desde comienzos de la década de los ochenta se empezó a hacer sentir con mayor énfasis un compromiso más explícito hacia los temas de defensa de parte de los actores políticos y sociales en general. Previamente, la preocupación fue muy escasa aún bajo administraciones de gobiernos democráticos, lo que además se vio alterado en los países que vivieron bajo gobiernos militares y dictaduras, al concentrarse en los mandos militares el poder político y la conducción de la defensa. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos, de una u otra forma, los asuntos relacionados con la defensa mantuvieron por largo tiempo una marcada influencia militar, con un interés público escaso el que se centraba principalmente en los recursos económicos que se asignaban a las instituciones armadas, en el marco de las muchas necesidades que tenía cada país.

Esta suerte de indiferencia respecto de los temas propios de la defensa, contribuyó a que algunos sectores militares asumieran las materias referidas al sector como un tema político estratégico en el cual la variable estratégica y la visión militar era determinante, si es que no prioritaria. Recién en la década de los noventa el ejercicio del control político de las fuerzas armadas pasó a ser un tema central, compartido además por la mayoría de los países de la región bajo enfoques similares, aun cuando su aplicación ha sido muy variada de acuerdo a la realidad particular de cada uno, y conforme a la percepción que tiene cada sociedad de sus propias instituciones armadas.

No se puede omitir que en algunos momentos, especialmente al inicio de los procesos de transición a la democracia, el acento se puso en generar un tipo de relación que se sustentaba en la existencia de niveles diferenciados no solo en lo conceptual y práctico, sino que en las áreas donde debían intervenir civiles y militares, llegando en algunos casos a segregar la contribución militar en materias político estratégicas, lo que mostró un sesgo o cierto prejuicio que no se condice con la realidad que ha primado en las democracias más desarrolladas. Mas tampoco se puede desconocer que este sesgo tuvo estrecha relación con la necesidad de superar la concepción de “seguridad nacional”, la que estaba presente en las fuerzas armadas y que había contribuido a un enfoque muy propio de la Guerra Fría, donde la distinción amigo-enemigo se podía aplicar hasta al interior de las propias sociedades.

En la actualidad, con toda la complejidad que se presenta en materia de seguridad y defensa, una visión segmentada donde a los civiles les corresponde la dirección superior bajo una visión política en la cual no cabe mayormente una mirada desde la perspectiva militar, y

en la que los militares deben centrarse en el cumplimiento de las políticas y planes bajo un enfoque restrictivo de lo castrense, hasta en los niveles más altos de la toma de decisión militar, puede ser casi tan nociva como aquella en que la variable estratégica o militar debe ser determinante en todos los ámbitos.

De allí que parece evidente que si se carece de un fundamento funcional que avale una lógica de división del trabajo esencialmente jerárquica, esta puede terminar por excluir la interacción entre lo político y lo militar, necesaria en materias de defensa, en particular, frente a situaciones complejas de empleo de la fuerza. Es más, como en cualquier organización, puede llegar a fomentar conductas y actitudes que auto limiten la contribución militar, además de debilitar el compromiso que se requiere en el ejercicio profesional, de acuerdo a las responsabilidades asignadas.

En este tipo de asuntos conviene tener presente que hoy en día la lógica que inspira el liderazgo militar es particularmente inclusiva e integradora de las iniciativas y capacidades de los líderes de los distintos niveles, precisamente por la complejidad del entorno donde se cumplen las misiones, por la volatilidad de las situaciones que se deben enfrentar, y por la necesidad de fortalecer el compromiso y valor en el cumplimiento de las misiones. Por eso, si no se evidencia una disposición o actitud similar desde el nivel político, el compromiso y el empeño en el cumplimiento de la misión se pueden ver afectados influyendo en la efectividad militar. Esto pasa a ser crítico cuando, además, quienes representan la autoridad civil, lo hacen sin que exista un marco explícito de responsabilidades y roles, y de espacios e instancias de interacción. Moskos, en su análisis de las tendencias institucionales y ocupacionales, plantea que "La profesión militar, más que otras, debe alentar el pensar en las consecuencias no buscadas de las políticas actuales. Los elementos institucionales y ocupacionales se pueden volver a combinar de diferentes formas, pero ciertas re combinaciones son más efectivas que otras. Lo que funciona bien para los miembros de carrera de las Fuerzas Aéreas probablemente no dará tan buen resultado con los reclutas del Ejército de Tierra, y viceversa. Sin embargo el objetivo es siempre la articulación y el realce de la motivación del valor"³⁵.

Si nos situamos en el contexto de las nuevas misiones y escenarios en que deben cumplir sus funciones las Fuerzas Armadas, la óptica de Christopher Dandeker, del Kings College (UK) refuerza la idea en que al control civil de las Fuerzas Armadas hay que integrar la necesidad de una interacción comprometida con las misiones y tareas por

35 MOSKOS, Charles C. y WOOD, Frank R. Lo militar ¿Más que una profesión?, Ministerio de Defensa, España, 1991, p. 374. (El título original de la edición [1988] es: *The Military: More Than Just a Job*).

cumplir. Según Dandeker, “los nuevos tiempos están transformando el contexto dentro del cual las fuerzas armadas conducen las operaciones militares”, dentro de esto asigna gran importancia a los medios de comunicación electrónicos y a la opinión pública. A su entender, esto “ha llevado a una erosión del límite entre las decisiones políticas y técnicas de los militares y, por lo tanto, del trabajo de los políticos y de los oficiales militares”³⁶.

La cuestión que surge es cómo involucrarse, desde el nivel político, en decisiones más operativas, es decir, en “el manejo político estrecho de las operaciones militares, con el ojo puesto sobre el impacto que éstas pueden causar sobre la opinión pública”³⁷, y a la vez, cómo incorporar con oportunidad y consistencia las consideraciones militares en el momento de la toma de decisión en los niveles políticos y estratégicos, en un ambiente donde el monitoreo de la situación es fundamental para adoptar nuevas decisiones. Al respecto, el mismo Dandeker advierte que “esto aumenta el riesgo o la tentación de las élites políticas de ‘microadministrar’ las operaciones militares, entrometiéndose en las áreas legítimas de autonomía profesional de las fuerzas armadas”³⁸, y menciona la experiencia del Reino Unido en la operación “Tormenta del Desierto” donde en la “Declaración acerca de la Apreciación de la Defensa”, de 1992, hubo “sugerencias en cuanto a que la voz de los militares se le había otorgado un peso insuficiente para el desarrollo de políticas”, algo que también fue rebatido en el mismo informe por quienes justificaron cómo se había procedido, aludiendo a la “necesidad de un estrecho control político de los despliegues y de las circunstancias en las cuales la fuerza podría ser empleada”, dada la complejidad de la dimensión internacional del esfuerzo bélico y la necesidad de alcanzar un acuerdo entre los socios de la coalición³⁹.

Si esta última situación fue parte de una trama que se dio en un conflicto bélico con características convencionales, no es descartable que también puedan presentarse en las operaciones de mantenimiento de la paz, o en escenarios en que se enfrentan fuerzas irregulares, y donde los líderes civiles y militares necesitan interactuar entre ellos, y con una serie de organizaciones y actores políticos y sociales.

A modo de conclusiones: enfrentando los cambios y transformaciones

Los cambios hasta aquí reseñados son sin lugar a dudas una

36 DANDEKER, Christopher. Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: los nuevos tiempos y nuevos patrones de las relaciones civiles militares, En: Los militares y la sociedad en la Europa del siglo XXI. Konrad Adenauer Stiftung y Armada de Chile, Santiago, 2004, p. 68.

37 *Ibíd.* p. 72.

38 *Ibíd.*

39 *Ibíd.* p. 73.

expresión limitada del conjunto de transformaciones que se están evidenciando en las relaciones civiles militares en sus más diversas expresiones. En 2002, Anthony Forster, Director de Investigación del Departamento de Estudios de Defensa del King's College, afirmaba que se estaba engendrando "una revolución intelectual en la redefinición en el ámbito de las Relaciones Civiles Militares y sus parámetros, y ya se observan los primeros signos que estos desafíos están moviendo a los estudiosos fuera del antiguo conjunto de preocupaciones, hacia una nueva agenda de investigación"⁴⁰. Estos cambios, a juicio de Forster, traían consigo desafíos epistemológicos, ontológicos, y de carácter práctico, cuyos efectos acumulativos permitirían aplicar nuevos conocimientos empíricos y teóricos, impulsar investigaciones interdisciplinarias, y desarrollar nuevas aproximaciones sobre el tema fundadas en sólidas bases teóricas⁴¹.

También es necesario considerar que las fuerzas armadas, al igual que muchas otras instituciones y organizaciones, han debido enfrentar en las últimas décadas el conjunto de cambios culturales, sociales y tecnológicos que se han hecho sentir en las sociedades a las cuales pertenecen, y paralelamente, abordar los desafíos que imponen las nuevas misiones y escenarios. Un proceso de cambios de esta magnitud impone, entre otras cosas, fortalecer las confianzas en los propósitos que inspiran a quienes participan en la toma de decisiones. No es un misterio reconocer que más allá de los aspectos normativos, la disposición y el compromiso personal y colectivo de una fuerza militar, en beneficio del cumplimiento de sus misiones, se sustenta en buena medida en la confianza de que todos quienes intervienen en la toma de decisiones están comprometidos en el desarrollo y en los resultados de las operaciones y tareas que se deben cumplir, en particular, cuando se trata de crear las condiciones mínimas que requieren las fuerzas para desplegar sus capacidades y operar con cierta seguridad⁴².

Ciertamente ni la efectividad militar ni el ejercicio de la autoridad civil se juegan únicamente en estos planos, pero no se puede desconocer que a diferencia del pasado, la mayor parte de las misiones que en la actualidad cumplen las Fuerzas Armadas requieren de un sustento motivacional más comprensivo que el que primó en gran parte del siglo XX, cuando la defensa –en especial en los países en vías de desarrollo–

40

FORSTER, Anthony. *New Civil-Military Relations and Its Research Agendas*, *The Quarterly Journal*, N° 2, April, 2002, p. 71.

41

Ibid.

42

Ver CALLAGHAN, Jean y SCHÖNBOM, Mathias. *Warriors in Peace keeping, Points of Tensions in Complex Cultural Encounters. A comparative Study Based on Experiences in Bosnia*, George C. Marshall European Center for Security Studies, Transaction Publisher, 2004. También en United States Army Command and General Staff College "Military Dissent: What are the Ethical Implications of Tensions in US Civil Military Relations."

se centraba casi exclusivamente en las amenazas a la soberanía nacional, o a la mantención de la integridad territorial. Las nuevas misiones basadas, por ejemplo, en el compromiso del país con la paz, libertad y los derechos humanos requieren, igual que antaño, de un espíritu de servicio y entrega por parte de las fuerzas militares; mas ahora, se orientan a objetivos e intereses relacionados con la cooperación internacional, los que para ser asumidos integralmente demandan un involucramiento explícito de la autoridad civil en la determinación de las condiciones en que se cumplen estas misiones, puesto que muchos de los problemas que debe enfrentar la fuerza militar distan de las prácticas convencionales de empleo de las fuerzas, y exigen una activa interacción civil militar con actores no nacionales.

Por eso, son muchas las perspectivas y consideraciones que hay que tener en cuenta a la hora de bosquejar algunas ideas para abordar los desafíos que las nuevas misiones y escenarios plantean a las relaciones civiles militares. Entre éstas, desde un enfoque general, intervienen de manera relevante la madurez y legitimidad de los sistemas políticos, el grado de confianza que existe en la sociedad respecto de las Fuerzas Armadas, y la influencia de las distintas visiones con que se abordan las relaciones civiles militares. En todo ello, los ministerios de Defensa juegan un papel fundamental, ya que como señala Bruneau, son el “elemento central de las relaciones civiles militares”⁴³. En un plano más específico, pero relacionado también con la importancia de los ministerios de Defensa, uno de los aspectos clave en las nuevas misiones y escenarios en que se desenvuelven las instituciones armadas, es la necesidad de una interacción civil militar profesional o experta sustentada, por una parte, en una pericia civil y en procedimientos de trabajo que integren la complejidad del empleo de la fuerza en las distintas misiones, y por otra, en una capacidad militar para comprender e integrar las variables del entorno político y social a sus resoluciones operativas y tácticas, basada en las orientaciones del liderazgo civil.

Para ello es imperativo establecer los vínculos que permiten integrar las capacidades disponibles, lo que no significa restar autoridad a quien legítimamente le corresponde. Lo esencial es evitar las ambigüedades, por ejemplo, respecto de las responsabilidades específicas de todos quienes sirven en el ámbito de la defensa, algo básico desde una perspectiva profesional. Gregory Weeks, refiriéndose a “la pericia civil” en las relaciones civiles militares en Latinoamérica, advierte que “No obstante, las relaciones civiles militares democráticas y la supremacía civil sobre las fuerzas armadas, no son cuestiones que simplemente se atiendan con la modificación del rol de los militares, aunque eso constituya sin duda un aspecto crítico. Un

43 BRUNEAU, Thomas. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles Militares en Democracia. [En línea] <http://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf> p. 100.

sistema de vínculos formales y estables bien establecidos, y permanentes entre militares y los civiles en el gobierno, representa un componente esencial de la democracia⁴⁴.

Lo expresado requiere, además, una manifestación concreta en las prácticas o “modos de hacer las cosas”, para lo cual es fundamental que existan algunas condiciones mínimas, como por ejemplo, una clara explicitación de funciones, roles, y obligaciones; un sistema de gestión que incluya instancias permanentes de interacción civil militar y que permita a la vez aplicar las mejores prácticas que surjan de ellas, junto a un sistema de personal que garantice la permanencia y la especialización de los asesores civiles en los ministerios de Defensa, acorde a las responsabilidades que deben asumir.

En este contexto, también es primordial el fortalecimiento de las confianzas. En Latinoamérica, perviven desconfianzas que están más próximas al pasado que a la realidad actual, las que son captadas en algunos trabajos académicos de especialistas en la región⁴⁵. Esto, a pesar de los estudios y recomendaciones como los de Dandeker, Martínez, Faever, Foster, y otros, en su mayoría europeos, que reflejan un cambio importante en este sentido, lo que se muestra en apreciaciones tales como: “en las actuales democracias no solo tenemos un militar con diferentes perfiles ciudadanos y profesionales, sino que además, tenemos un trascendente proceso de modernización y reformulación de qué son y para qué sirven las Fuerzas Armadas. Esos debates que hemos apuntado y los procesos de reformulación misma del sentido último de la existencia de las FF.AA. nos abocan, irremediablemente, a replantearnos qué son y en qué consisten las relaciones civiles-militares, que, en todo caso, no pueden circunscribirse exclusivamente al exiguo control civil de los militares⁴⁶”.

Para concluir, podríamos afirmar que es mucho lo que se ha avanzado en materia de relaciones civiles militares en las últimas décadas, pero que todavía queda bastante por hacer para verificar en los hechos y en las distintas realidades —especialmente en el caso latinoamericano—, cuáles

44 WEEKS, Gregory. *Civilian Expertise and Civilian–Military Relations in Latin America*. *Latin American Policy*, Volumen 3, tema 2, 2012, pp. 164–173. En términos más generales este tema es también tratado en ALVÁREZ F. Gonzalo. *El sistema de planificación de la defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Libro “Colección de Investigaciones ANEPE” N° 32, Santiago, 2014.

45 Ver PION-BERLIN, David. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, 2013, p. 7. Plantea, por ejemplo, que “Mientras algunas Fuerzas Armadas pueden creer que saben lo que es mejor para la Nación, y por otra parte, están convencidas de que lo saben mejor que el liderazgo político en sí mismo, su verdadero papel en una sociedad democrática es subordinar esas convicciones a los juicios de sus supervisores civiles. Si no lo hacen, si insisten en dar forma a la defensa de acuerdo a sus propias concepciones independientemente de las prioridades civiles, ponen en peligro la propia democracia. Ningún país puede pretender profesar plenamente el sistema democrático si sus Fuerzas Armadas tienen la última palabra”.

46 MARTÍNEZ, Rafael. *Nuevos tiempos para las Fuerzas Armadas en democracia y nuevos perfiles de sus componentes*. Working Papers, 321, Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, 2013.

son requerimientos, las capacidades, y los procedimientos concretos que contribuyen a perfeccionar el ejercicio de un control civil que también aporte a la efectividad de fuerza militar. Una oportunidad que junto con estimular la investigación y la generación de conocimiento, ayuda a asumir la complejidad de los tiempos actuales y a superar las desconfianzas, precisamente en bien de la defensa.

Bibliografía

- ALBERTS, David S. et al. *Understanding Information Age Warfare*, CCRP Publications Series, Washington DC, 2001. ALBERTS, David y HAYES, Richard E. *Planning: complex endeavors*, CCRP, Publications Series, Washington DC, 2007.
- ÁLVAREZ F. Gonzalo. *El sistema de planificación de la defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Libros "Colección de Investigaciones ANEPE" N° 32, Santiago, 2014.
- BRUNEAU, Thomas C. y TOLLEFSON, Scott D. *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, University of Texas Press, Austin, TX, 2006.
- BRUNEAU, Thomas C. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles Militares en Democracia. En OLMEDA G., José Antonio, Coord. *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Tirant lo Blanch, España, 2005, pp. 169-200. [En línea] Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf>
- CALLAGHAN, Jean y SCHÖNBOM, Mathias. *Warriors in Peace Keeping. Points of Tensions in Complex Cultural Encounters. A comparative Study Based on Experiences in Bosnia*, George C. Marshall European Center for Security Studies, Transaction Publisher, 2004.
- Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones, Organización de los Estados Americanos, Washington DC., 2003, p.6. [En línea] Disponible en: <http://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocraticaspa.pdf>
- CIMBALA, Stephen J. (Editor). *Civil-Military Relations in Perspective. Strategy, Structure and Policy*, Ashgate, MPB Books Group, Penn State Brandywine, USA, 2012.
- Control democrático de las Fuerzas Armadas, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Serie de Backgrounders del DCAF, sobre la Gobernanza y la Reforma del Sector de la Seguridad, 05/2008.
- CRONIN, Patrick M. *Irregular Warfare: New Challenges for Civil-Military Relations*. Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies (NDU), N° 234, octubre, 2008.
- DANDEKER, Christopher. *Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: los nuevos tiempos y nuevos patrones de las relaciones civiles militares*, En Los militares y la sociedad en la Europa del siglo XXI. Konrad Adenauer Stiftung, Santiago, 2004, p. 68.
- DIAMINT, Rut. "Defensa, Seguridad y Estado de Derecho", en José

- Raúl Perales, editor, *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., agosto 2008.
- FEAVER, Peter D. *Civil_Military Conflict and the Use of Force*. En: SNIDER, Don M. y CARLTON-CAREW, Miranda. *US. Civil military relations. In crisis or transition? The Center for Strategic and International Studies, Significant Issues Series, Volume XVII, N°5*, Washington DC. 1995, pp.112- 120.
- FEAVER, Peter. *Civil_Military Relations*, *Annual Reviews of Political Sciences*, Volume 2, 1999. Disponible en: <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.2.1.211>
- FORSTER, Anthony. *New Civil-Military Relations and Its Research Agendas*, *The Quarterly Journal*, N° 2. Disponible en: <https://modaprogram.org/system/files/New%20Civil-Military%20Relations%20and%20its%20Research%20Agendas.pdf>
- HUNTINGTON, Samuel. *El Estado y el Soldado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995.
- International Review of the Red Cross*, N° 864, Diciembre de 2006. Entrevista al general Sir Rupert Smith en Londres, el 7 de enero de 2007 por Toni Pfanner (Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*).
- JANOWITZ, Morris. *El soldado profesional*, Ministerio de Defensa de España, 1ª Edición en español, 1990.
- KUHLMAN, Jürgen y CALLAGHAN, Jean. Eds. *Los militares en la Europa del siglo XXI*, Konrad Adenauer Stiftung y Armada de Chile, Santiago, 2004.
- LEONARD, Henry A. "et al". *Something Old, Something New*. RAND Corporation, Santa Mónica.CA., 2006.
- MARTÍNEZ, Rafael. *Working Papers*, 321, Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, 2013. Disponible en: <http://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp321.pdf?noga=1>
- MARTÍNEZ, Rafael y D'ARAUJO, Celina, et. al. *Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina*. Centre for International Affairs, Documentos CIDOB, América Latina N° 36, Enero 2013.
- MOSKOS, Charles C. y WOOD, Frank R. *Lo militar ¿Más que una profesión?*, Ministerio de Defensa, España, 1991. (El título original de la edición [1988] es: *The Military: More Than Just a Job*).
- NIELSEN, Suzanne C. *Civil-Military Relations. Theory and Military Effectiveness*. *Public Administration and Management*, Volume Ten, N° 2, 2005.
- NUNN, Frederick. *Relaciones militares civiles sudamericanas en el siglo*

- veintiuno. Sombras del pasado y formas de lo que vendrá, Colección Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago, 2011.
- PION-BERLIN, David. Militares y Democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente, Nueva Sociedad N° 213, enero-febrero de 2008.
- PION-BERLIN, David. Prólogo En: BRUNEAU, Thomas C. y TOLLEFSON, Scott D. Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, Austin TX, 2006.
- PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (Compiladores). Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires, 2013.
- PIUZZI, José Miguel. La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica: su impacto en la relación chileno peruana. Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen XXIV, N° 2, 2004.
- RIAL, Juan. Nuevos escenarios para las fuerzas militares en América Latina. Atlas Comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. RESDAL, Buenos aires, 2012.
- ROJAS, Francisco. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y de seguridad. Nueva Sociedad, México, 36-49, Enero-Febrero, 2008.
- RUFFA, Chiara, DANDEKER, Christopher, y VENNESSON, Pascal. Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil-military relations, Taylor and Francis Online, Small Wars and Insurgencies, volumen 24, N° 2, 2013 (descargado por: King's College London, 04 de Junio de 2013).
- SHEMELLA, Paul. The Spectrun Roles and Missions of the Armed Forces. En: BRUNEAU, Thomas and TOLLEFSON, Scott D. Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil Military Relations. University of Texas Press, Austin TX, 2006,
- SMITH, Edward A. Effects Based Operations. Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War, CCRP Publications Series, Washington DC, 2002.
- SNIDER, Don M. y CARLTON-CAREW, Miranda A. US civil-military relations. In crisis or transition? The Center for Strategic and International Studies, Significants Issues Series, Volume XVII, N°5, Washington DC., 2006.
- ULRICH, Marybeth P. A Primer on Civil Military Relations for Senior Leaders, En: BARTHOLOMEES, J. Boone Jr. (Editor), National Security Policy and Strategy, The US Army War College Guide to National Security Issues, Vol. II, Cap. 22, Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI), Carlisle, US, 2010.
- United States Army Command and General Staff College. Military

Dissent: What are the Ethical Implications of Tensions in US Civil Military Relations, 2015.

WEEKS, Gregory. Civilian Expertise and Civilian–Military Relations in Latin America. *Latin American Policy*, Volumen 3, tema 2, 2012.

NUEVAS FUNCIONES PARA LAS FUERZAS ARMADAS EN LATINOAMÉRICA

Carlos Ojeda Bennett *

Introducción

Con la entrada al nuevo siglo hemos visto cómo el mundo ha sufrido grandes mutaciones a nivel político, económico y social, fenómeno que ha alcanzado una extensión planetaria nunca antes vista.

El término de la Guerra Fría representó el fin de un mundo bipolar y el colapso de los socialismos reales en Oriente y con esto se generó toda una reacomodación del sistema internacional. Para algunos, representaba la solución a los antagonismos internacionales y el mundo volvía a estar en "Paz", incluso hubo quienes advertían el fin de la historia y el comienzo de una época de armonía sin precedentes. Pero pronto se demostró que tales idealismos distaban de la realidad, a pesar que los antiguos enemigos caían, resurgían encubiertas amenazas e incluso nacían algunas impensadas.

La globalización ha significado un gran cambio dentro de la estructura económica mundial, las fronteras de los países se han vuelto más permeables y grandes alianzas, formadas al amparo de antiguas potencias, han colapsado, sin embargo, el panorama dista mucho del planteado por Fukuyama, nuevas formas de conflicto y de amenazas han surgido y las tradicionales persisten. Frente a esta nueva y más compleja realidad, los países latinoamericanos deben adaptarse y lograr entregar una respuesta efectiva y contundente frente a las amenazas a las que nos enfrentamos, y para lograrlo es necesario adaptarse a los nuevos contextos y reacomodar el quehacer de nuestras instituciones de forma eficiente y acorde a los retos.

Estamos en una época en donde el aislamiento no es posible. Las nuevas tecnologías y el desarrollo de la economía han transformado la forma en que el ser humano y las organizaciones que ha creado, ven el mundo haciendo de nuestro planeta un lugar interconectado y, sin duda alguna, interdependiente. De ahí que el crimen, en muchas de sus formas, ya no está limitado por las fronteras naturales o administrativas y sus redes internacionales han logrado superar esta y muchas de las antiguas barreras existentes en el siglo pasado. Los límites territoriales han sido superados por la expansión y perfeccionamiento de los medios

* Coronel de Ejército (R), Profesor militar de Academia de Estratégica militar y Geopolítico, Doctor en Ciencia Política –Universidad París 5– Magíster en Relaciones Internacionales y Prospectiva, Jefe del Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos e Investigador residente del Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE.

de transporte masivo y de carga, la tecnología ha abierto el mundo, incluso, a los lugares más aislados del planeta permitiendo con ello que los beneficios de los avances de la humanidad puedan ser aprovechados por muchos. Sin embargo, a la vez, estas mismas condiciones en algunos casos favorables nos han acercado a amenazas que, nos eran ajenas por distancia o por idiosincrasia, pero que debemos enfrentar de forma cooperativa y colaborativa, como es el caso de la trata de personas, el cibercrimen y el crimen organizado, entre algunas otras.

Chile debe comprender la naturaleza de las amenazas que se presentan tanto en el ámbito nacional como en el entorno internacional, para lograr adaptar anticipadamente las capacidades de sus medios tras una respuesta efectiva a esta problemática del siglo XXI. Por esta razón, es necesario entender los cambios que se han suscitado tanto en las amenazas llamadas “tradicionales” como en las que no lo son y advertir la complejidad y su carácter multidimensional, para así llevar a cabo las modificaciones estructurales, políticas y administrativas que sean necesarias para que las instituciones relacionadas con estos temas nos entreguen respuestas acordes a los nuevos escenarios.

En nuestra realidad, existen múltiples instituciones encargadas de generar ese estado deseado o condición llamada “Seguridad” del país. Bien sabido es que las Fuerzas Armadas están encargadas de la defensa externa, y están compuestas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Por su parte, las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, son las encargadas de la mantención de la seguridad interna, y están compuestas por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Esta separación entre defensa externa y seguridad interna ha sido funcional a su contexto histórico, pero con las características de la globalización antes reseñada, pareciera que se ha vuelto obsoleta, ya que el surgimiento de las amenazas multidimensionales –polifacéticas e intermísticas– ha desdibujado las divisorias entre lo interno y lo externo, lo que obliga a desarrollar una complementariedad eficaz entre las fuerzas de defensa, de orden y seguridad y las otras instituciones del Estado para generar un respuesta integral¹.

Debido a este cambio en el escenario estratégico global y regional, Chile tiene la obligación de revisar las experiencias cercanas, aprender de sus aciertos y fracasos y a partir de ahí, adaptarse a los cambios que están ocurriendo.

Para esto, es necesario retroceder hasta las concepciones clásicas de defensa y de seguridad, comprender distintas aproximaciones al concepto de amenazas surgidas luego de la paz de Westfalia y la

1 CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS ANEPE, Retos a la seguridad y a la defensa: aportes para la reflexión. Cuaderno de Trabajo, edición especial, 2015. p. 26.

dicotomía interno/externo que ha caracterizado la seguridad a lo largo de los años, lo que abordaremos en “La seguridad tradicional y el papel de las Fuerzas Armadas”. Habiendo abarcado este aspecto, es posible entender la incapacidad de los basamentos ideológicos tradicionales para responder a los problemas de seguridad que han surgido en el nuevo entorno y la necesidad de actualizarlos.

Una modernización de la seguridad tiene como prerrequisito la redefinición de dos elementos claves: los actores de ésta y de aquello que la pone en cuestión. Con una nueva forma de concebir la seguridad que deje atrás las dicotomías clásicas, se hace necesario replantearse la amplitud, complejidad y acciones de los nuevos actores. Aspecto que será desarrollado en el capítulo “Redefinición del concepto de Amenaza”.

Estos cambios en la naturaleza de las amenazas no ha pasado desapercibidos en gran parte de los países latinoamericanos, es por ello que se ha intentado generar una respuesta conjunta para afrontar muchos de los retos del siglo XXI. Las respuestas políticas de los Estados a estas amenazas se describen en el apartado “La región y los intentos por generar un consenso en seguridad” el cual aborda distintas instancias internacionales llevadas a cabo para, en este tenor, además de esbozar las formas de cooperación bilateral y multilateral que se podrían desarrollar, avanzar hacia la solución de estos problemas.

En forma posterior, en el capítulo “Legislación latinoamericana”, se mostrará las disímiles funciones que han asignado a las Fuerzas Armadas los distintos Estados latinoamericanos para hacer frente a sus realidades en este ámbito, además del contexto que motivó la extensión de sus funciones tradicionales, para finalmente, aproximarnos a algunas reflexiones acerca de las experiencias que Chile puede obtener con respecto de las nuevas funciones que las Fuerzas Armadas podrían asumir con las concebidas modificaciones que pudieran realizarse a nuestra legislación y doctrina militar para adaptarlas a los nuevos requerimientos.

La Seguridad tradicional y el papel de las Fuerzas Armadas

Desde Westfalia, las distintas organizaciones político-administrativas han debido ganar y mantener su soberanía y la forma de cumplir con ello ha sido, por una parte, a través de la vigilancia y protección de sus fronteras, dotándose para ello de la capacidad necesaria para repeler o contener a cualquier actor que intente penetrarlas, así como evitando, por otros medios, la injerencia en sus asuntos internos. En ese sentido, la misión de defender la integridad física del Estado de amenazas militares externas ha recaído en las instituciones castrenses.

El carácter y naturaleza de tales instituciones ha variado a lo largo de los años, desde las milicias compuestas por ciudadanos en la Grecia Antigua, las huestes de siervos propia de la Edad Media hasta las instituciones castrenses modernas de ejércitos profesionales, que poseen en la actualidad la mayoría de los Estados-nación.

Habiendo sido desde la paz de Westfalia el Estado el actor principal y casi único de las relaciones internacionales, no fue sino hasta el fin de la II Guerra mundial, con el surgimiento del orden bipolar, que se generó el paso desde el nacionalismo a la ideología como principal motor de las relaciones en el sistema internacional, lo que condujo a que una multiplicidad de actores estatales se agruparan en los principales bloques y, por tanto, la mayoría de los conflictos interestatales e intraestatales tuvieron como común denominador el antagonismo capitalismo-socialismo.

Con el reordenamiento generado por el orden bipolar, el contexto de la realidad política entre las naciones cambió de forma radical, siendo uno de los principales la abolición del llamado "Derecho de Conquista"². Con esto, los conflictos internacionales disminuyeron, debido a la deslegitimación de la expansión territorial y de la conquista como parte de la política exterior de los Estados. Sin embargo, es necesario señalar que, a pesar de ello, este fenómeno no desapareció del todo ya que aquellos choques de fuerzas que se desarrollaron, de una u otra forma, contaban con el respaldo de las potencias mundiales o simplemente eran propiciadas por éstas por servir a sus estrategias y, como consecuencia de ello, no sufrieron las sanciones que otros conflictos tendrían. En múltiples episodios, característicos de esta época, las acciones tendían a generarse en zonas en donde buscaban establecer o ampliar su influencia. Tal es el caso del Medio Oriente. Debido a esta dinámica de disputa geopolítica entre ambas superpotencias se podían observar, paralelamente, conflictos interestatales e intraestatales en zonas periféricas de influencia y "Paz", en el concepto tradicional del término, en los núcleos de las mismas.

Durante este periodo histórico la tarea de las instituciones castrenses había sido clara: otorgar protección de los enemigos externos que, a través de las armas, intentasen dominarla o eliminarla; en otras palabras, cumplían con lo que se denomina la "función defensa", sin embargo se debe concordar que, derivada de la lucha ideológica existente, las acciones fueron más allá y se fundieron, en la mayoría de los casos, con el concepto de "Seguridad Nacional".

Esta concepción de la defensa, al decir de Bartolomé³, tiene dos bases

2 TUNKIN, William. *Theory of International Law*. Harvard University Press. Cambridge 1973 pp. 36-39.

3 BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Colección de Investigación ANEPEN° 14, Santiago 2006 p. 26.

conceptuales, la primera es la centralidad del Estado como promotor y beneficiario de la defensa y la otra, la territorialidad como base de la existencia material de un Estado, y por ende, el espacio natural de su existencia y márgenes de su relación con los demás:

“la políticas exteriores constituyen la forma de interacción de los actores estatales en el modelo westfaliano y se basan, en última instancia en una previa definición de intereses (...) entendido como aquello que los Estados procuran, o podrían, proteger o lograr frente a otros Estados”⁴.

Bajo esta concepción no es de extrañar que la principal amenaza de un Estado sea un actor de su misma naturaleza⁵ y el principal instrumento de la “alta política” sea el aparato militar, sea este para proteger su existencia y soberanía o vulnerar la de otros Estados. Bajo este alero teórico muchos de los análisis de seguridad mantuvieron una impronta westfaliana, donde el Estado monopolizaba los roles de sujeto y objeto de la seguridad⁶, por lo cual, la seguridad nacional se asimilaba al poder duro, fusionando el concepto de “defensa” con “seguridad”.

Esta conceptualización se mantuvo hasta los albores de los años 70, en donde empezaron a surgir otras definiciones de seguridad asociada a las nuevas tendencias dentro del ambiente académico.

Tres vertientes teóricas: el liberalismo, el pluralismo y algunos estudios neomarxistas han aportado a la discusión al replantear a los actores del sistema internacional, además del concepto de seguridad y las diferencias y similitudes con la defensa del Estado:

“la aparición y difusión de los planteos pluralistas, y del concepto de transnacionalidad en ese marco, tuvieron un doble impacto en el paradigma westfaliano. El primero consistió en incorporar al campo de análisis de la seguridad internacional a nuevos actores de jerarquía no estatal, extremadamente heterogéneos entre sí (terroristas, traficantes, criminales, fundamentalistas religiosos, insurgentes, etc.), protagonistas de amenazas no militares al Estado. El segundo, fue poner en entredicho que las cuestiones de seguridad sólo se planteaban en términos interestatales, indicando la existencia de amenazas cuyo potencial de daño alcanza, y cuya resolución exige, la acción concertada de más de un Estado”⁷.

4 Ibid. p. 25.

5 Ibid. p. 24.

6 Ibid. p. 31.

7 Ibid. p. 34.

Desde la óptica neomarxista se redefinió el concepto de “Paz” imperante dentro de la concepción de seguridad tradicional, entendida esta como la ausencia de guerra, o paz negativa. En respuesta, otros autores generaron el concepto de “paz positiva” el que incorpora temáticas de “violencia estructural” como la represión política y cultural, además de las temáticas socioeconómicas. El pluralismo incluyó dentro de las amenazas a la seguridad el cambio climático, la erosión de los suelos, la escasez alimentaria y la deforestación además de una redefinición de amenazas.

La incorporación de nuevos actores, contextos y elementos por parte de estos enfoques logró generar un debate sobre los alcances del término seguridad además de animar a otros teóricos a incorporar en su análisis elementos como el sistema político interno y la relación Estado-ciudadano, estos cambios dentro de la perspectiva académica, pueden verse reflejados en la conceptualización de Seguridad Humana de la ONU o las Políticas de Seguridad Democrática.

Redefinición del concepto de amenaza

El auge de los nuevos enfoques de seguridad y el distinto contexto internacional en que se encontraba inmerso el mundo, condujo al replanteamiento de uno de los elementos centrales de los estudios de seguridad: el concepto de amenaza, como actor o situación que puede colocar en riesgo la seguridad:

“lo que definía una acción o secuencia de eventos como “amenaza” a la seguridad no era su naturaleza militar o no, sino su capacidad de afectar drásticamente y en un lapso relativamente próximo la calidad de vida de la población, o de reducir el abanico de opciones políticas del Estado, o de otros actores (personas, grupos, corporaciones, etc.) que interactúan con el mismo”⁸.

Como se señaló, en la concepción tradicional de seguridad el principal actor que podía representar una amenaza para el Estado era otro Estado de características similares, por lo cual, las amenazas siempre poseían un territorio soberano, una existencia reconocida por el Derecho Internacional además de fuerzas armadas formales asociadas a una doctrina específica y normada. Sin embargo, como se verá este modelo era incapaz de entender la realidad compleja surgida del nuevo contexto internacional.

El fin de la Guerra Fría permitió reemplazar la “ideología” por

8 BROWN, Lester. Redefining National Security’ World Watch Institute Paper N° 14, Washington DC 1977; & Ullman, Richard, Redefining Security. International Security 1983, pp. 129-153.

el “pragmatismo funcional” como principal motor de las relaciones internacionales. Durante la década de 1990, los Estados Unidos llegaron a establecerse como la potencia hegemónica a nivel económico, político y militar y, a partir de allí, por muchos fue promovido a la condición de “gendarme planetario”⁹, dando paso al denominado “Nuevo Orden Mundial” declarado por el presidente Bush, en el que el mantenimiento de su supremacía se sustentaba en los principios inmutables de la “democracia a la americana”, así como el resguardo de las libertades individuales.

Sin embargo, el término del mundo bipolar y la desaparición de las estructuras internacionales creadas para apoyo y soporte de las naciones satélite de las potencias mundiales, implicó el resurgimiento en muchos países del mundo de antagonismos, problemas culturales y étnicos, que anteriormente estaban atenuados por la ideología. Un ejemplo de este fenómeno fue la pérdida progresiva de la capacidad de los Estados postsoviéticos para contener y pacificar tendencias políticas separatistas dentro de las fronteras establecidas durante la época soviética, es por ello, que muchos de aquellos pseudo Estados comenzaron a tener problemas de unidad y con ello a proliferar las ansias separatistas, como ocurrió en los Balcanes, África y en no pocas partes del mundo.

La caída del bloque soviético marcó el fin de una era, pero si existe un fenómeno que estampó el inicio de la nuestra, fue la profunda transformación que comenzó a finales del siglo XX e inicio del XXI, denominada globalización, siendo la principal característica de este nuevo proceso la progresiva eliminación de los límites a los intercambios económicos a nivel mundial. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional define a la globalización como: “la integración de las economías y las sociedades a medida que caen las barreras para la circulación de ideas, personas, servicios y capitales”¹⁰ y, por su parte, Mateus y Brassat la precisan como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”¹¹.

Sin embargo lo señalado, el entendimiento de la globalización no debe reducirse al mero intercambio comercial, ésta posee elementos informacionales, políticos y culturales que son tanto o más importantes

9 BARTOLOMÉ, Mariano. La seguridad internacional después de la Guerra Fría. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1999. 1era edición pp. 50-51.

10 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Globalización: marco para la participación del FMI recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031502s.htm> el día 22 de octubre del 2015.

11 MATEUS, Julián & BRASSET, David. La globalización: sus efectos y bondades. Universidad de Colombia, 2002, pp. 66-67.

que el fenómeno por el cual se le distinguió en sus inicios. El auge de las tecnologías de la información ha permitido el intercambio de ideas y patrones culturales, permeando las fronteras nacionales, fenómeno que viene complementar la interdependencia política y económica generada por los tratados de libre comercio y el auge del Derecho internacional.

Esta interdependencia global no está libre de conflictos ni contradicciones. Como en todo periodo histórico existen ganadores y perdedores. La integración al sistema económico y político internacional no ha sido llevada a cabo de la misma forma ni ha tenido el mismo grado de éxito en nuestro continente; hay países que han logrado crear una estructura institucional y productiva que les ha permitido hacer frente a la imprevisibilidad de la globalización y sacar provecho del auge del intercambio comercial, otros en cambio han recibido el nuevo contexto de forma súbita y sus intentos de adaptarse han resultado infructuosos debido a la incapacidad institucional, problemas internos subyacentes o la ausencia de voluntad política, finalmente, existen aquellos que, directamente, han optado por rechazar el nuevo contexto globalizado y abogado por políticas autárquicas.

La globalización y la permeabilidad de las fronteras derivada de la disminución de barreras físicas –en el caso de parte de Europa y en menor grado en América– comerciales, financieras y de comunicación, ha hecho mutar las características básicas de las antiguas amenazas a la seguridad de los Estados y a la sociedad, además de incorporar nuevas de carácter ambiguo, lo que ha permitido facilitar la expansión, entre otros efectos, de la delincuencia organizada como ícono de estos fenómenos, así como múltiples otros problemas de seguridad cuyos impactos aún son difíciles de medir. Al respecto, esta nueva realidad, sumada a la debilidad estatal de muchos países del mundo, a los altos niveles de corrupción y a las crisis internas de carácter político han logrado generar un terreno fértil para la consolidación de éstas¹², tal es el caso del África subsahariana, en donde a pesar que la piratería afecta de forma directa la economía de los Estados, no existe la capacidad estatal para combatirla. En el Medio Oriente, el opio, el terrorismo religioso y el de Estado, siguen siendo graves problema tanto para los Estados locales y, según los últimos acontecimientos vividos en París (13 noviembre 2015) para el mundo entero y, por su parte, en América Latina, el tráfico y cultivo de coca para el consumo en Europa y Estados Unidos y la cada vez más presente narco-guerrilla y el crimen organizado transnacional, han revelado la debilidad frecuente de muchos de los Estados.

Estas amenazas multidimensionales, sumadas a las de corte

12 ALDA, Sonia. Estado y Crimen Organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. Revista Política y Estrategia. ANEPE, 2014 p. 75.

tradicional, han llevado a replantearse el concepto de seguridad, el que por hoy, comprende desde la definición habitual de carácter militar a una que engloba aspectos tales como la economía, la salud o el medio ambiente, tornándose, por tanto, en multifacética¹³.

La región y los intentos de generar un consenso en seguridad

Luego del atentado a las Torres Gemelas se generó todo un movimiento académico y político en Estados Unidos para buscar definir y establecer un nuevo paradigma de la seguridad acorde al nuevo contexto internacional. Con esta redefinición se ha pasado desde la seguridad entendida como “defensa de la integridad territorial de los Estados frente a agresiones militares, a una concepción mucho más amplia, inclusiva, multidimensional y compleja, en la que el centro de atención no son ya las fronteras estatales y su territorio, su orden político o sus infraestructuras básicas, sino la sociedad en el sentido más general del término y los individuos que la componen”¹⁴. Este proceso promovido por Estados Unidos se ha intentado repetir a nivel regional, específicamente a través del debate en instancias como la UNASUR. A diferencia de otras áreas geográficas del tercer mundo, Latinoamérica ha tenido un devenir relativamente pacífico en lo que refiere a conflictividad interestatal, además de una consistente disminución de los atentados terroristas, pero una alarmante extensión de la violencia interna relacionada con el crimen organizado y la delincuencia¹⁵.

Con la situación antes reseñada en mente, se ha intentado establecer una definición de seguridad que agrupe a toda la región para poder desarrollar una agenda cooperativa, afán por el cual se encomendó a la OEA., en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica, crear un marco compartido de seguridad, además de profundizar en temas relativos a las medidas de fomento de confianza y seguridad.

La búsqueda de una definición en común se trabajó en múltiples instancias, entre las cuales sobresale el acuerdo alcanzado en 1991 con el denominado “aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica”. Posteriormente y como es bien sabido, la OEA incorporó el concepto de “seguridad multidimensional”, al cual se refiere en los

13 CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Op. Cit. p. 29.

14 REQUENA, Miguel. Cuademo de Estrategia: Cooperación con Iberoamérica en Materia de Defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, 2014, N° 171 p. 10.

15 MCDERMOTT, John. Posibles Escenarios de una Fragmentación o Criminalización de las FARC, en InSight Crime Crimen Organizado en las Américas, disponible en <http://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-2-los-escenarios-de-una-posi-ble-fragmentacion-o-criminalizacion-de-las-farc> recuperado el día 15 de octubre del 2015.

siguientes términos:

“entiende que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicional deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos económicos, sociales, de salud y ambientales”¹⁶.

Posteriormente, en la “Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica”, también llamada Cumbre de Monterrey, en el año 2003¹⁷ se logra un avance fundamental el que fue reconocer que las nuevas amenazas son problemas transnacionales e intersectoriales, por lo cual, se necesitaba una respuesta multidimensional por parte de distintas organizaciones y debían ser combatidas a través de una gama de enfoques diferentes. Cabe señalar que, en el contexto de estas reuniones se afianza, a nivel regional, el concepto de seguridad ampliada, acuñado por Barry Buzan, Jaap De Wilde y Ole Waever, el año 1998, en “A New Framework for Analysis”, en el que señalan que la seguridad hay que analizarla en un contexto amplio que abarque los ámbitos económico, social y ambiental, más allá de lo puramente político y militar con el objeto de conformar un todo conexo, posición que generará múltiples impactos y enfoques que están presentes hasta la fecha.

Más allá de lo señalado, dos posiciones gubernamentales estuvieron presentes de forma profusa, la primera fue la canadiense que se refería a los principios de la seguridad hemisférica, la segunda perteneciente a Chile, hablaba sobre la importancia de la cooperación y el papel de los valores democráticos para fomentar esta definición, el principal aporte de ambas fue la incorporación de la seguridad humana dentro de la conceptualización de seguridad regional.

Si analizamos el resultado real de este encuentro, concordaremos que no fue todo lo beneficioso que se pretendía. Sabido es que hubo la necesidad de hacer grandes esfuerzos para que el acuerdo fuese firmado ya que no pudo generar consensos reales en temas profundos y fundamentales derivado de las múltiples visiones, realidades y contextos que sobre el particular impactaban a los miembros de la OEA, que pasaban por diferentes percepciones de sus problemas de seguridad, sus formas de enfrentarlas, estructuras políticas y de seguridad, preocupaciones, desafíos internos así como ideologías políticas, obteniéndose como resultado un inconsistente listado en el cual se utilizan los concep-

16 OEA. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica 2002. Recuperado de http://www.oas.org/xxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm el día 20 de octubre del 2015.

17 Para más antecedentes ver OJEDA, Carlos. Amenazas multidimensionales, una realidad en Suramérica. Colección Investigaciones ANEPE N° 30, 2013.

tos de preocupaciones, desafíos y nuevas amenazas a la seguridad de los Estados, sin establecer, primeramente, qué se entenderá por cada uno de ellos así como tampoco, y más complejo aún, establecer de forma clara, más allá de diplomáticas sugerencias, ningún mecanismo práctico sobre la forma de hacerles frente de manera coordinada, cooperativa y eficaz.

Con el disperso resultado antes señalado, no se han podido generar instancias de cooperación regional efectivas, toda vez que se carece de una jerarquización común para establecer una clara agenda de cooperación, sin perjuicio de ello, hay que dejar constancia que algunos resultados en esa vía se han concretado, claro está que más en el plano bilateral que en el multilateral, en donde la diversidad de intereses crece exponencialmente. Como ejemplos de cooperación bilateral y multilateral en la lucha contra el narcotráfico, podemos encontrar a México y Estados Unidos en la Iniciativa Mérida; a Estados Unidos y Colombia en el "Plan Colombia"; así como algunos otros, en el marco de acuerdos de seguridad en Centroamérica y el Caribe, con dispares resultados. En el ámbito de UNASUR, se trabaja, con algunos logros concretos, más bien en fortalecer las concebidas Medidas de Confianza Mutua, lo que nos lleva a esfuerzos mancomunados de primera generación.

Legislación latinoamericana

El análisis antes desarrollado, nos permite apreciar cómo el cambio del entorno ha afectado la percepción de la seguridad y de la defensa, dando pie por tanto, a generar nuevas responsabilidades para las Fuerzas Armadas de acuerdo a las particulares percepciones que de las "amenazas multidimensionales" tenga cada país. Sin embargo, y atendiendo al tema de este trabajo, dicho cambio en el paradigma de la seguridad no es el único elemento que ha llevado a ampliar la gama de tareas de las cuales las instituciones de la defensa han debido hacerse cargo, también existen otras que aparecen a partir ya no de la mutación de las amenazas o riesgos sino de factores sociales que podrían, según algunos autores, ser definidos como "potenciadores de riesgos".

Con ese propósito, al revisar los diferentes documentos estatales latinoamericanos en los que se les asignan tareas a las Fuerzas Armadas, es posible inferir las áreas de mayor complejidad que cada Estado afronta, así como también, algunas consideraciones de orden político e histórico que las condicionan.

En ese sentido, las preocupaciones que quedan de manifiesto y que dan sustento al accionar de las instituciones de la defensa van, en algunos casos, bastante más allá de aquellas que podría deducirse de los

aspectos tratados precedentemente y abarcan quehaceres de orden social y políticos acordes con la convicción que sobre el particular, la sociedad de cada uno de los países, ha acordado asignarle a este instrumento del Estado.

Dentro de este contexto, podemos señalar, de forma general, la presencia de tareas tan disimiles como las siguientes:

- Garantizar el orden constitucional
- Participar en el desarrollo nacional
- Protección del orden interno
- Participar en procesos de rescate y mantenimiento del orden en catástrofes
- Participar en Operaciones de paz.
- Luchar contra el crimen organizado

Dicho lo anterior, abordaremos algunos de los elementos más característicos de estas disposiciones a fin de intentar conformar un panorama de las diferentes acciones encomendadas a las Fuerzas Armadas, más allá de la consabida defensa del territorio nacional, ya comentada.

Garantizar el orden constitucional

Una de las funciones más atípica, a nivel comparativo, es la destinada a garantizar el orden constitucional del Estado.

Esta particular función debe entenderse en el marco de la debilidad estatal crónica de muchos de los Estados latinoamericanos, un caso paradigmático que sirve para ilustrar las causas de ésta es Bolivia y su enorme inestabilidad política durante gran parte del siglo XX además de constantes oscilaciones entre periodos democráticos y autocráticos¹⁸.

Hay que destacar que aún con el historial de inestabilidad de la mayoría de los países latinoamericanos, esta se ha expresado en el recambio sucesivo de presidentes y no en el colapso del régimen, por lo cual al decir de Samuel Huntington, desde el restablecimiento de regímenes democráticos a comienzos de la tercera ola democrática, no se ha vuelto a ver un retroceso hacia una autocracia. A pesar de lo señalado, no es del todo fácil establecer una relación causal entre la incorporación de las Fuerzas Armadas como garantes del orden constitucional y el aumento de la estabilidad democrática entre distintos países de la región, sin embargo, es un hecho constatable que en muchos ellos han sido utilizadas a fin de hacer frente ciertos problemas de

18 COELHO, André. Inestabilidad política y Caídas Presidenciales en Sudamérica: Causas y Consecuencias. Revista de Ciencia Política, Instituto de asuntos públicos, U. de Chile, Vº 50 2012. p. 168.

estatalidad. Como un ejemplo de ello, podemos señalar los acontecimientos vividos por el gobierno del presidente Correa en Ecuador, en septiembre de 2010.

Muchos países de Latinoamérica han incorporado la protección de la institucionalidad a las funciones formales de las Fuerzas Armadas, pero la expresión formal y la aplicación de estas funciones difieren de un caso a otro. Mientras países como Chile¹⁹ tienen entre sus funciones la protección del orden institucional de la República, la capacidad real de actuar en asuntos de orden interno está condicionado a estados de excepción constitucional muy precisos, por lo cual, su accionar en este ámbito está claramente supeditado a la decisión política. Por su parte, otros países replican similar función formal como Colombia²⁰, Brasil²¹ o República Dominicana²².

Otros países tienen funciones mucho más amplias para defender las instituciones debido a sus históricos problemas de carácter interno, ejemplo de ello es Bolivia quien entrega a sus Fuerzas Armadas la función de proteger la estabilidad y la seguridad del gobierno de turno, además de ser los principales garantes de hacer cumplir la Constitución²³, acá podemos ver cómo se amplía su función fuera de la vigilancia de las instituciones y pasa directamente a ser el garante de la estabilidad del gobierno de turno. Esta función se debe a la impresionante rotación presidencial que ha sufrido a lo largo del siglo XX, que en el lapso 1990-2005 tuvo más de 6 presidentes que no pudieron terminar su periodo completo²⁴, tendencia revertida por el presidente Evo Morales.

Por su parte, Honduras posee una legislación similar con respecto a la protección del orden constitucional y la ley, sin embargo varía en algunos aspectos y les impone la protección de los principios del libre sufragio y la alternabilidad en la presidencia²⁵. Como la mayoría de los países acá expuestos, este país posee problemas de institucionalidad además de un grave problema de seguridad interna, por lo que, la protección del voto se vuelve un papel central para proteger la democracia debido a la intervención indirecta del crimen organizado y el narcotráfico, a través de la financiación ilegal o la intervención directa, a través del amedrentamiento de la población para que vote a ciertos candidatos²⁶.

19 LEY N°18.984. Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 20 de febrero de 1990.

20 Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N° 114, Bogotá, 4 de julio de 1991.

21 Constitución de la República Federativa de Brasil, Brasilia, 5 de octubre de 1988.

22 Constitución de la República Dominicana. Gaceta oficial N° 10561, Santo Domingo, 13 de junio de 2015.

23 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. La Gaceta N° 718, 7 de febrero de 2009.

24 COELHO, Op. cit. p. 171.

25 Constitución de la República de Honduras. La Gaceta N° 23612, Tegucigalpa, 20 de enero de 1982.

26 MEZA, Víctor. Honduras 2013: Proceso Electoral, Financiamiento y Transparencia. Tegucigalpa. Centro de Documentación de Honduras p. 8.

En este caso, cabe preguntarse cuáles son los límites y el contexto en el cual las Fuerzas Armadas deben entender esta tarea, toda vez que ella puede ser interpretada de múltiples maneras y entrar en contraposición con otros ordenamientos y visiones internas y externas. Al respecto, cabe recordar los hechos acontecidos entre el presidente de Honduras Manuel Zelaya, el Comandante del Estado Mayor Conjunto de ese país, general Romero Vázquez y la posición adoptada por el Secretario General de la OEA, de ese entonces, en la que, las diversas interpretaciones dadas tanto a la normativa interna como internacional por parte de los actores señalados, llevó a una delicada crisis interna e internacional.

Participación en el desarrollo nacional

Dentro de las funciones establecidas constitucionalmente por los Estados latinoamericanos una de las más paradigmáticas es el apoyo al desarrollo nacional, lo que se denomina el “rol social”. Esta función fue incorporada con la finalidad de reducir una problemática endémica del continente: los Estados débiles y sus consecuencias en el desarrollo económico y social que han marcado a la población.

La falta de una institucionalidad eficiente ha dificultado el desarrollo de una política social efectiva, componente esencial de las políticas de desarrollo. Al respecto, para entender de mejor manera el tenor de la tarea impuesta, cabe destacar lo señalado por la CEPAL durante el año 2010:

“La política social es un componente fundamental de una política de desarrollo. Ella cumple tres funciones que son básicas. Por un lado, asegura la cohesión social, vale decir, crea las condiciones para que las personas se sientan parte de la sociedad en la cual viven, evita la fragmentación y la pérdida de confianza. Por otro, a través fundamentalmente de la educación y la salud, cumple la función básica de asegurar la formación de capital humano, factor clave para que la sociedad esté en condiciones de crecer con el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología en una sociedad del conocimiento. Y, finalmente, asegurar la compensación social para atender a los que puedan haber sido afectados por el proceso de cambio, lo que asegura, por un lado, el mantenimiento de la cohesión y, por otro, permite el reciclamiento de las personas para poder reinsertarse al mercado laboral, al mismo tiempo que se asegura la formación de la siguiente generación”²⁷.

27 FRANCO, Rolando & SZÉKELY, Miguel. Institucionalidad Social en América Latina. CEPAL 2010 Santiago p. 9.

A partir de las premisas anteriores y en respuesta a estas carencias, los Estados han optado por compensar en parte sus déficit a través del uso tanto de la infraestructura militar como del capital humano de sus instituciones armadas con especial importancia en áreas de su territorio con persistente aislamiento, falta de servicios básicos, así como establecimientos educacionales y de salud; vale decir, en donde la presencia del Estado es deficitaria. En este caso, podemos nombrar, entre otros, a Bolivia²⁸, Chile²⁹, Perú³⁰, Honduras³¹ y El Salvador³², claro está que con diversos matices acordes al nivel de desarrollo social e institucional de cada uno.

Como se señaló, el contexto en que se enmarca esta función difiere radicalmente de país a país, algunos como Chile cumplen en parte su cometido a través de unir zonas aisladas geográficamente y promover su desarrollo a través de la construcción de carreteras, apoyar la atención médica mediante el despliegue de hospitales de campaña así como contribuir al traslado de personas y recursos de variada índole a zonas aisladas del país, resguardando el principio de subsidiaridad que le cabe al Estado. Por otra parte, teniendo en consideración que las Fuerzas Armadas de Chile, se despliegan nítidamente bajo un concepto operacional, es necesario señalar que, ante algunas especiales y muy eventuales consideraciones, lo hacen también bajo una lógica tendiente a minimizar los efectos de las llamadas “fronteras interiores” con el objeto de generar lo que se ha definido como una “soberanía efectiva”.

Por su parte, en países como El Salvador y Perú, el empleo de las instituciones de la defensa busca desplazar la influencia de actores que amenacen su seguridad interna, esto se debe a que poblaciones con carencias económicas y sociales se ven en la necesidad de relacionarse con el crimen organizado para suplir la falta de ayuda estatal, por esta razón, instituciones como el Ejército del Perú tienen cuerpos dedicados a mejorar la calidad de vida de las comunidades en la Sierra además de promover el desarrollo social y económico de las regiones³³.

Por último, existen países como Bolivia, que aunque carentes de amenazas internas graves, tienen cifras de pobreza y analfabetismo altas y un déficit infraestructural importante. En este caso, las Fuerzas Armadas han trabajado como promotores del desarrollo social y econó-

28 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Loc. Cit.

29 Ministerio de Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional. Santiago 2010 p. 250.

30 Constitución Política del Perú. El Peruano, Lima, 29 de diciembre de 1993.

31 Constitución de la República de Honduras. Loc. Cit.

32 Constitución de la Republica de El Salvador. Diario Oficial N° 223, San Salvador, 20 de diciembre de 1983.

33 MOYANO, José Luis. Educación Superior Técnica del Ejército del Perú y el Desarrollo Nacional” Universidad Alas Peruanas, Lima 2011 pp.1-2.

mico a través de la construcción de infraestructuras claves³⁴, además de la promoción de la educación y la salud a través del transporte de recursos y la contribución directa en comunidades indígenas.

A pesar del gran aporte que ha significado la participación de estas organizaciones en la ejecución de políticas sociales, su alcance es limitado, ya que la ejecución de este tipo de acciones es tarea de estamentos del Estado especialmente capacitados en esas áreas de competencia y reemplazarlas por un organismo que no es tal, acarrea resultados parciales. Es por ello que entenderemos que el afrontar este tipo de misión solo será eficiente bajo un marco colaborativo.

Apoyo en catástrofes

Entre las distintas funciones que se han incorporado desde ya mucho tiempo al aparato militar, una de las más importantes ha sido el apoyo en casos de catástrofes de todo orden. Por la imprevisibilidad de tales eventos y las grandes consecuencias que generan para la población ésta exige a sus autoridades la utilización de todos los medios humanos y materiales disponibles para hacerles frente. Por lo cual, los medios de la defensa no pueden permanecer pasivos ante tales eventualidades.

Hay que hacer una distinción conceptual entre emergencia, reconstrucción y desarrollo. La emergencia es una situación coyuntural y muchas veces imprevisible que afecta directa y significativamente las condiciones de vida de una población además de sus bienes y su lugar de residencia³⁵, por lo cual, es necesario una respuesta rápida con material de primera necesidad además de instrumentos de salvamento y rescate en caso de ser necesario. Luego del socorro inicial es necesario empezar las operaciones de reconstrucción de bienes e infraestructura básica que permitan las condiciones mínimas de vida y éstas son políticas centradas en el mediano y largo plazo y, por lo general, son tareas exclusivas del Estado.

Debido a la naturaleza imprevisible de este tipo de catástrofes la rapidez en la acción y una efectiva capacidad de despliegue son vitales. Esto solo se logra manteniendo, entre otros aspectos, una estructura de permanente disponibilidad, flexible y organizada que cuente con el entrenamiento y los recursos necesarios. Ese es el caso de las Fuerzas Armadas.

La necesidad de intervenir en una parte del territorio nacional en

34 .Ministerio de Defensa de Bolivia. Desarrollo y Emprendimiento Productivo de las Fuerzas Armadas. s.l. s.f. p. 6.

35 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. La intervención de las Fuerzas Armadas en Apoyo a Catástrofes. Madrid 2008 p.13.

casos de emergencia siempre ha existido, sobre todo en países que carecen de instituciones dedicadas de forma exclusiva a la respuesta ante catástrofes, por esto, muchas de las normas constitucionales y legales latinoamericanas establecen, formalmente entre las funciones de las Fuerzas Armadas el apoyo en casos de catástrofes. Argentina fija en el Art. N° 6³⁶ que éstas pueden responder ante catástrofes en su territorio nacional y de sus países amigos, Brasil en el Art. N° 16³⁷ señala la cooperación con la defensa civil, organismo dedicado al apoyo en catástrofes, misma situación que Paraguay en su Ley de Organización de las Fuerzas Armadas³⁸. México define en su legislación³⁹ que es deber de las de las instituciones armadas responder en caso de desastres, además de mantener el orden y ayudar en la reconstrucción, este tipo de medidas se repite en Nicaragua⁴⁰, mismo es el caso de Venezuela en su Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas⁴¹.

Como se puede ver, la función de apoyo en caso de catástrofes es repetitiva dentro de la legislación de varios de los países latinoamericanos, por lo cual, se ha generado un consenso respecto de la necesidad de contar con éstas. También existe la posibilidad de que estas operaciones se lleven a cabo fuera del territorio nacional, enmarcándose dentro de una operación de paz, sea esta independiente o multinacional, ejemplo de esto son las primeras tareas realizadas por parte de MINUSTAH luego del terremoto de Haití del año 2010. La implementación de esta función ha requerido la creación de una nueva doctrina especializada en la intervención militar en casos de catástrofes, lo que implica el trato a las víctimas, el restablecimiento de necesidades básicas, la cooperación con la población, el gobierno y las instituciones de orden interno.

Al inicio de este apartado, se hizo una distinción entre emergencia, reconstrucción y desarrollo, como se ha visto, solo abarcamos el análisis de la primera toda vez que, es en esa fase en la cual las Fuerzas Armadas tienen un papel preponderante.

Participación en Operaciones de Paz

Dentro de los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas se establecieron los llamados “mecanismos de seguridad colecti-

36 LEY N° 24.948 Ley de restructuración de las Fuerzas Armadas. Argentina, 18 de febrero de 1998.

37 LEY N° 136. Lei Complementar, Diário Oficial da União, Brasília, 25 de agosto de 2010.

38 LEY N° 216. Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas, Gaceta Oficial N° 219, 9 de noviembre del 2010.

39 Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de México, Diario Oficial de la Federación N° 20, 30 de diciembre del 2002.

40 LEY N° 748. Ley de Defensa Nacional de la República de Nicaragua, La Gaceta N° 244, 22 de diciembre del 2010.

41 DECRETO N° 8096. Ley Orgánica de las Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Gaceta Oficial N° 6020, Caracas, 9 de marzo del 2011.

va”, éstos entregaban competencias para la pacificación de conflictos, mediante dos mecanismos: las llamadas Operaciones de Imposición de la Paz, y las Operaciones de Mantenimiento de Paz⁴², estas últimas han sido los más recurrentes y las de mayor legitimación.

Dentro de Latinoamérica se ha implementado una normativa general para la participación en las llamadas “operaciones de paz”, definiéndose como operaciones que buscan mantener la paz, la seguridad además de facilitar procesos políticos, proteger a civiles, ayudar en el desarme y la desmovilización y la reintegración de combatientes; ayudar a la organización de procesos electorales, proteger y promover los derechos humanos y ayudar a restablecer el Estado de Derecho⁴³.

La participación en este tipo de operaciones y la forma de hacerlo, varía de acuerdo al grado de vocación y compromiso internacional que cada país posee, así como muy especialmente, a la luz de sus intereses. Es por ello que en múltiples ocasiones las discusiones políticas al interior de los Estados, tanto para autorizar el despliegue de fuerzas como para su mantención en las zonas de misión adquieren suma importancia.

Las experiencias obtenidas con el empleo de las fuerzas militares en este tipo de misiones son controversiales. No todos concuerdan, por una parte, con que es un verdadero beneficio al quehacer profesional de los participantes ya que muchas veces las tareas son más bien relacionadas con ayuda humanitaria y de carácter policial que propiamente militar y, por otro, que se asumen riesgos que van más allá de aquellos que la ciudadanía está dispuesto a que se tomen. Pero, sin duda alguna, las operaciones de esta índole seguirán siendo una de las tareas a las cuales las instituciones de la defensa se verán abocadas con mayor énfasis.

Dentro de los hitos a nivel regional se encuentra la formación de la Fuerza Combinada Cruz del Sur, compuesta de personal y recursos de Argentina y Chile y puesta a disposición de la ONU. Esta fuerza conjunta posee su propio presupuesto además de equipamientos exclusivos. Esta cooperación se enmarca en la “Política Nacional para la Participación del Estado de Chile en Operaciones de Paz”, instancia legal que norma la cantidad de recursos que aportará a las Naciones Unidas⁴⁴.

42 Fuente Cobo, Ignacio. Operaciones de Paz Para el Siglo XXI: Un Concepto en Evolución. www.ugres/~cecas/Misiones%20de%20paz/operaciones_de_paz_para_el_siglo.htm. 2002. p. 4.

43 NACIONES UNIDAS. ¿qué es el mantenimiento de la paz? Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml> el día 27 de octubre del 2015.

44 CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Op. cit. p. 82.

Protección del orden interno y lucha contra el crimen organizado

Durante gran parte de la historia reciente ha existido en Latinoamérica una clara diferenciación entre la protección en contra de amenazas internas y externas. Mientras que las organizaciones de la defensa han sido las responsables de la protección de las fronteras, las policías o fuerzas de seguridad, lo han sido del mantenimiento del orden y seguridad interna del Estado. Sin embargo, la barrera entre lo externo y lo interno, como se ha dicho, ha comenzado a desdibujarse.

Con la permeabilidad de las fronteras nacionales han surgido nuevos problemas a la seguridad de características transnacionales e intermísticas, donde los grupos criminales, pandillas y carteles del narcotráfico han logrado extenderse a través de múltiples países. Un claro caso de ello es el del Crimen Organizado Transnacional el cual se distingue del crimen común por poseer estructuras organizativas y empresariales complejas, además de establecer redes transnacionales cuyo funcionamiento excede con mucho la capacidad de los gobiernos para combatirlos⁴⁵. Ejemplo de estas asociaciones criminales de alta complejidad es "Los Zetas", quienes han logrado tener presencia territorial en Estados Unidos, Centroamérica e incluso conexiones en algunos países sudamericanos en el negocio de la trata de blancas y tráfico ilícito de migrantes entre otros, poniendo en jaque, junto al accionar de otros grupos afines, la estabilidad de los estados del norte de México.

Por esta razón se ha vuelto necesario generar una política de cooperación entre las fuerzas encargadas de la defensa externa y las fuerzas de orden y seguridad, responsables de dicha función. Sin embargo, ello no basta debiendo aventurarse más allá, es decir en la búsqueda de una cooperación efectiva entre los distintos países que se ven afectados por problemas como el analizado.

Sin una cooperación multiagencial y multilateral, los países afectados por amenazas como las descritas, no podrán neutralizarlas toda vez que estas organizaciones criminales se caracterizan por la flexibilidad en sus estructuras y modos de operación que superan con creces los rígidos procedimientos y norma por las cuales se rigen los organismos estatales.

Tal y como nos hace ver Requena en su obra ya citada, la violencia interna en Latinoamérica ha llegado a niveles alarmantes. América Latina es, con alrededor de 140.000 homicidios intencionados al año, una de la región más violenta del planeta por esta causa tras el sur de

45 MORÁN, Sagrario. *La Delincuencia Organizada en América Latina: Las Fuerzas Armadas contra el Crimen Organizado*. Centro de Estudios Iberoamericanos Vol. 1 N°1 2010. p. 21.

África. Las muertes producidas por estos homicidios vienen a representar, en un año dado, la tercera parte de todas las ocurridas en el mundo.

Este aumento de la violencia ha sido incontrolable para Estados carentes de capacidades y recursos suficientes para enfrentarlos, por esta razón muchos de ellos se ha visto en la necesidad de involucrar directamente a las Fuerzas Armadas a fin de hacer frente a los problemas de seguridad de orden interno. Al respecto cabe puntualizar que, en algunos casos, pudiese tratarse de falta de recursos o capacidades y, en otros, una notable falta de previsión frente a un problema que no es nuevo, por tanto, a pesar que la incorporación de las instituciones de la defensa a la protección del orden interno no siempre fue la norma y que la mayoría de los países de Latinoamérica habían mantenido los márgenes entre la seguridad externa y seguridad interna, con el advenimiento de la globalización ya descrita así como con el aumento de la criminalidad organizada, en la actualidad y cada vez más, ello ha dejado de ser así.

Como se señaló anteriormente, la situación de violencia en Latinoamérica, que varía en intensidad y en características conforme a la distribución territorial de los diferentes países, hace complejo hablar de una realidad homogénea, pero sí es posible definir, con cierto grado de precisión, tres realidades geográficas distintas las cuales poseen en su interior amenazas con algún grado importante de coincidencia y que han debido emplear, con diferentes intensidades o roles a las Fuerzas Armadas en esta lucha.

La primera realidad se encuentra en Centroamérica –y para el caso actual incluiremos a México- La característica que une a los países que la conforman, más allá de la geografía, es la difícil situación que se encuentran con respecto al crimen organizado y el narcotráfico. En ella se han mezclado múltiples factores que la han dejado a merced de organizaciones delictuales de diferente orden, en donde la debilidad institucional, como ya se mencionara, es el principal.

Si a lo anterior le sumamos las características de las economías de las naciones integrantes así como la recurrente violencia política, podremos entender parte de las causas de su situación actual, la que debe ser compulsada por un aspecto que va más allá de las acciones propias y nos referimos a la posición geográfica “puente” con los Estados Unidos, el mercado de cocaína de mayor envergadura y Colombia, Perú y Bolivia, los tres principales productores de ella. En este caso, las Fuerzas Armadas han debido involucrarse directamente en la lucha en contra de este problema, siendo un caso especial el de México.

Otra región que analizaremos será la Andina, sin embargo la naturaleza de las amenazas es meridianamente distinta, por lo cual, adquiere otras características. En tanto la región anteriormente analizada se caracterizaba por ser “puente” entre consumidores y productores,

en ésta se encuentran específicamente los mayores productores que antes señalamos. Dicha región, que en plena Guerra Fría, fuese la cuna de múltiples grupos guerrilleros e insurgentes -Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en Colombia y Sendero Luminoso en Perú, cuyas características definitorias eran la inspiración marxista-leninista y el uso indiscriminado de atentados terroristas- se vio afectada por la tercera ola democrática y el colapso de los socialismos reales por cuanto, con el fin del financiamiento externo y la necesidad de recursos para mantener su carácter de instituciones paraestatales se generó una alianza entre el crimen organizado y los movimientos guerrilleros señalados, repercutiendo negativamente en la seguridad interna de los países de la región, lo que obligó al empleo de los militares en su lucha.

La tercera área geográfica que señalaremos, a pesar de ser un solo país, por su tamaño, posición y la expansión de sus fronteras virtuales, es Brasil. Sabido es que en la actualidad enfrenta graves problemas de orden interno ligados a la criminalidad transnacional, motivo por el cual se ha visto en la necesidad de modificar aspectos legales, quebrar costumbres y borrar prejuicios a fin de hacerle frente, tanto en las grandes ciudades como en lugares apartados mediante el empleo coordinado de sus fuerzas de orden y armadas, junto a otros organismos estatales y nacionales. Las labores llevadas a cabo en este sentido quedan reflejadas en acciones tales como los operativos “Ágata” de control fronterizo y las tareas derivadas del “Sistema integrado de protección de fronteras”, tal como lo señala el Comandante del Ejército de Brasil, general Eduardo Dias da Costa, en su entrevista a *El Mercurio* de Santiago de Chile de fecha 19 de septiembre de 2015.

Como hemos visto, esta nueva forma de abordar la amenaza del crimen organizado ha llevado a una cooperación entre las Fuerzas Armadas y las de orden respectivas en la búsqueda de frenar la pandemia de violencia criminal en muchas partes de la región, ya que por la magnitud de la amenaza y los cuantiosos recursos que poseen estos grupos delictuales, muchos Estados han perdido la capacidad de suministrar los beneficios sociales que se les demandan, por lo cual, se ha tenido que entregar a las Fuerzas Armadas funciones de naturaleza interna, teniendo que involucrarse directamente en muchas de las funciones estatales. Este caso puede verse en Honduras, donde la Constitución explícita que éstas pueden actuar en apoyo del Estado central e incluso en apoyo de municipios si aquellas solicitan su ayuda⁴⁶, Guatemala entrega directamente la función de proteger la seguridad externa e

46 Constitución de la República de Honduras. Loc. Cit.

interna a las Fuerzas Armadas⁴⁷ generando la militarización de la seguridad interna⁴⁸.

Aún con el aporte que ha significado la incorporación de instituciones de carácter militar en la protección de la seguridad interna ello no ha estado exenta de problemas, tanto legales como políticos y doctrinarios.

La legislación internacional es compleja y su aplicabilidad en casos de combate real es problemática, mientras que en combate tradicional se trazan ciertos lineamientos de comportamiento, las organizaciones criminales no poseen tales restricciones. Uno de los problemas más polémicos es el respeto de los derechos humanos en una situación de combate interno y, específicamente, el papel del no combatiente así como las ambigüedades legales que implican este tipo de conflictos para el Derecho internacional, ejemplo de ello se refiere al estatus del guerrillero, quien bajo el derecho internacional puede ser considerado combatiente y, por ende, sujeto de derechos y deberes sustentados en el Derecho Internacional Humanitario o puede ser considerado un criminal y estar bajo la legislación interna⁴⁹.

Desde otra perspectiva, el mismo problema se presenta por una falta de doctrina asociada a la labor interna. A pesar de la modernización que ha existido en varios países de la región, como es lógico pensar, la mayor parte de las enseñanzas impartidas están asociadas con la seguridad externa y al enfrentamiento con fuerzas regulares, por lo cual, su accionar se sustenta en el Derecho de Guerra y el Derecho Internacional Humanitario⁵⁰; sin embargo, la lógica del conflicto intraestatal como la lucha contra el narcotráfico en entornos urbanos y las nuevas funciones policiales que podrían ser asignadas, distan de mantener esta lógica, en donde las bajas civiles son mucho más probables. Aspectos como estos, que se alejan de la lógica militar, deben ser estudiados en detalle a fin de proteger a quienes sean designados en tareas de esta índole.

Para algunos autores y tal como lo expresa BRUNEAU en su obra "The Routledge of Civil-Military Relations", La política no ha estado fuera de la polémica con respecto a la incorporación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interna. Ciertos sectores ven con recelo la intervención de éstas en este ámbito, algunas reservas provienen de la desconfianza generada durante el período de los regímenes militares,

47 Constitución Política de la República de Guatemala, Diario de Centro América, Ciudad de Guatemala, 31 de mayo de 1985.

48 CAJINA, Roberto. Centroamérica Bajo Asedio: narcotráfico y debilidades institucionales IIEES. Madrid 2012 p. 9.

49 VALÉNCIA, Alejandro. Derecho Internacional y Conflicto Interno: Colombia y el Derecho a los Conflictos Armados. Bogotá. s.f. p. 3.

50 BARTOLOMÉ, Mariano. La seguridad Internacional ... Op. Cit. p. 139.

otras se deben a las dudas sobre la verdadera capacidad de las Fuerzas Armadas para cumplir su tarea además de mantenerse, al mismo tiempo, bajo el control de las autoridades políticas. Este recelo se sustenta en que muchas de las fuerzas armadas sudamericanas carecen de la profesionalidad además de no haberse modernizado y continuar poseyendo amplias estructuras burocráticas e intereses políticos internos⁵¹.

Reflexiones finales

Como se ha expresado, los países de Latinoamérica han comenzado a adaptar a sus Fuerzas Armadas para actuar frente a múltiples actividades que puedan colocar en riesgo la seguridad del Estado y su población. Sin embargo, las amenazas del mundo globalizado y sus potenciadores, han resultado más complejas y ambiguas de lo que se esperaba, por tanto, la efectividad ante tales situaciones aún resulta poco clara.

Este proceso se ha impulsado por la necesidad de afrontar los nuevos retos que han surgido en las últimas décadas y, en muchos casos, a la incapacidad de las fuerzas de orden tradicional para hacerse cargo de ellos. La actualización de la funciones de las instituciones de la defensa ha estado enmarcada por el cambio de escenario geopolítico y su modificación ha respondido a las necesidades de carácter interno asociadas, muy especialmente, a la pandemia de violencia generada a partir del Crimen Organizado Transnacional y sus componentes así como por la necesidad de apoyar el desarrollo social e institucional de los Estados.

El cambio en el paradigma moderno se enmarca en la toma de conciencia de la nueva naturaleza de muchas de las amenazas, específicamente en su carácter multidimensional y de transnacionalidad. Hoy, los países de la región se han dado cuenta que no existe una forma exclusiva de luchar contra este tipo de amenazas, en donde las políticas de carácter unilateral y/o unidimensional no bastan y el surgimiento de éstas, solo puede impedirse a través de una solución integral tanto interestatal como intersectorial; vale decir, a través del desarrollo de políticas económicas y sociales destinadas a integrar o reintegrar a la población marginal, así como, paralelamente, mediante operaciones conjuntas de carácter punitivo en contra de los actores del crimen organizado.

Lo mismo sucede con otros riesgos. Las migraciones ilegales no pueden ser detenidas en una frontera nacional, toda política efectiva debe enmarcarse en una relación de cooperación entre múltiples países,

51 BRUNEAU, Thomas. *The Routledge of Civil-Military Relations*, New York, 2013 p. 151.

tanto para detener el flujo en sí mismo, como para buscar soluciones efectivas para combatir las razones del éxodo de la población.

Buscando tal sinergia se establecieron múltiples instancias de cooperación internacional y de reunión política. Una de ellas fue la de Monterrey. Los resultados no fueron satisfactorios, la falta de consenso en una definición común ha dificultado el establecimiento de instancias de cooperación efectivas pero, en cambio, permitió explicitar las problemáticas regionales además de demostrar más que nunca la necesidad de establecer mecanismos a nivel regional, subregional o bilateral.

De estas experiencias regionales Chile puede sacar enseñanzas sobre la forma en que se ha estado llevando a cabo la adaptación de las funciones de las Fuerzas Armadas en el resto de Latinoamérica. El establecimiento de políticas de cooperación con los casos exitosos puede llevar a modificar y perfeccionar la legislación y doctrina nacional.

Al respecto de lo anterior, al analizar lo que nos señala Félix Arteaga en su escrito "La Defensa que viene, criterios para la reestructuración de la Defensa de España", podemos constatar que estas adecuaciones impactan no tan solo a países de nuestro continente sino que son de amplitud global así como también, que una mayor presencia de las Fuerzas Armadas en acciones de protección de fronteras, complementando y reforzando el rol de las instituciones policiales, no es una novedad.

Por último, es necesario reflexionar sobre las nuevas formas en que se desenvuelven las amenazas dentro de un mundo globalizado y como ellas influyen en nuestro país, así como en la forma en que nuestras instituciones se puedan adaptar a estos nuevos retos.

Este nuevo escenario estratégico global amerita que las instituciones castrenses tomen un papel activo en la lucha contra alguna de las no tan nuevas amenazas y riesgos a la seguridad del país y, mejor aún, en la prevención del surgimiento de éstas antes que, por no utilizar a tiempo los medios disponibles para tales efectos, nos veamos sumergidos en la terrible situación que viven países como México, Perú, Colombia, Honduras, por nombrar algunos quienes, a su debido momento, no fueron capaces de medir el riesgo de forma adecuada.

No se trata de emplearlas frente a todas y cada una de las amenazas a la seguridad interna de forma plena modificando su esencia, sino que aprovechando su flexibilidad, interoperatividad, versatilidad, medios, tecnología, presencia nacional, e inteligencia, entre otras, para explotar de forma racional sus capacidades.

Esta posición de avanzada, para nuestra cultura y realidad, ha cobrado vigencia en diferentes ámbitos del quehacer nacional a partir de la indudable sensación de inseguridad que está presente así como el consenso sobre la necesidad de actuar más proactivamente a fin de

limitar el efecto que las amenazas multidimensionales están produciendo en nuestro país, lo que se confirma a través de las propias declaraciones hechas en ese sentido por del Ministro de Defensa Nacional, José Antonio Gómez, a *El Mercurio*, el 22 de noviembre y la editorial del mismo medio, el 2 de septiembre de 2015.

Ante esta situación, cabría la posibilidad de plantearse: Porqué policializar a las fuerzas militares en vez de reforzar las policías? Al respecto, se estima conveniente precisar lo siguiente: Por una parte, los modelos sinérgicos nos explican la conveniencia de emplear dos o más componentes con un fin más que uno específico. Por otra parte, ante los riesgos que conlleva el involucrar personal militar en este tipo de acciones representados, entre otras, por la corrupción, las represalias, el involucramiento en posibles violaciones a los Derechos Humanos, como bien hemos visto en otros países, se cree oportuno señalar que tarde o temprano las preocupaciones de la sociedad obligarán a utilizar la totalidad de los medios disponibles para hacer frente a los requerimientos planteados y, ante ello, el costo de los riesgos enunciados pueden ser minimizados con una apropiada adecuación de las normativas legales e institucionales así como con un moderno esquema de instrucción y entrenamiento. Finalmente, atendiendo al “porte país” de Chile, se considera poco apropiado duplicar medios en dos o más organizaciones que, por sus características, están perfectamente capacitadas para apoyarse en aspectos específicos.

En ese contexto, reducir a las Fuerzas Armadas a ser organizaciones de carácter disuasivo-defensivo implicaría mantenerlas bajo un paradigma obsoleto de seguridad, además de excluir de la solución a una de las instituciones capaces de accionar colaborativamente ante determinadas amenazas multidimensionales así como frente al desarrollo nacional.

Bibliografía

- ALDA, Sonia. Estado y Crimen Organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. Revista Política y Estrategia ANEPE. 2014.
- ARTEAGA, Félix. La Defensa que viene, criterios para la reestructuración de la Defensa de España. Editorial Elcano. 2013.
- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional Después de la Guerra Fría. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1999. 1era edición.
- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Colección Investigaciones ANEPE N° 14. Santiago 2006.
- BROWN, Lester. Redefining National Security” World Watch Institute Paper N° 14, Washington DC 1977.
- BRUNÉAU, Thomas. The Routledge of Civil-Military Relations. New York. 2013. CAJINA, Roberto. Centroamérica Bajo Asedio: narcotráfico y debilidades institucionales IIEES. Madrid 2012.
- CEPAL. Panorama social de América Latina. Santiago 2010.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS ANEPE. Retos a la Seguridad y a la Defensa: aportes para la reflexión. Cuaderno de Trabajo Edición Especial 2015.
- COEHLO, André. Inestabilidad política y Caídas Presidenciales en Sudamérica: Causas y Consecuencias. Revista de Ciencia Política Instituto de asuntos públicos, U. de Chile, V° 50 2012.
- FRANCO, Rolando & SZÉKELY, Miguel. Institucionalidad Social en América Latina. Cepal. Santiago 2010.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Globalización: marco para la participación del FMI recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031502s.htm> el día 22 de octubre del 2015.
- FUENTE, Ignacio. Operaciones para la Paz para el Siglo XXI: un Concepto en Evolución. Universidad de Granada. s.f.
- FUKUYAMA, Francis. El fin de la historia y el último hombre. 1992.
- GRUPO DE TRABAJO EN SEGURIDAD REGIONAL. Los Militares en la Seguridad Interna: Realidad y Desafíos para Ecuador. Perspectivas N° 1, 2013.
- GOBIERNO DE MÉXICO. Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, recuperado de <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/EUA-NARCOTRAFICO.pdf> el día 25 de octubre del 2015.
- LA NACIÓN. Trata: Los Zetas Compran Mujeres en la Argentina.

- Buenos Aires 2012 recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1465319-trata-los-zetas-compran-mujeres-en-la-argentina> el día 28 de octubre del 2015.
- MATEUS, Julián & BRASSET, David. La globalización: sus efectos y bondades. Universidad de Colombia, 2002.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional. Santiago 2010.
- MCDERMOTT, John. Posibles Escenarios de una Fragmentación o Criminalización de las FARC, en InSight Crime - Crimen Organizado en las Américas, disponible en <http://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-2-los-es-cenarios-de-una-posible-fragmentacion-o-criminalizacion-de-las-farc> recuperado el día 15 de octubre del 2015.
- MEZA, Víctor. Honduras 2013: Proceso Electoral, Financiamiento y Transparencia. Tegucigalpa. Centro de Documentación de Honduras.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE BOLIVIA. Desarrollo y Emprendimiento Productivo de las Fuerzas Armadas. s.l. s.f.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA. La intervención de las Fuerzas Armadas en Apoyo a Catástrofes. Madrid 2008.
- MORÁN, Sagrario. La Delincuencia Organizada en América Latina: Las Fuerzas Armadas contra el Crimen Organizado. Centro de Estudios Iberoamericanos Vol. 1 N°1 2010.
- MOYANO, José Luis. Educación Superior Técnica del Ejército del Perú y el Desarrollo Nacional" Universidad Alas Peruanas. Lima. 2011.
- NACIONES UNIDAS. ¿qué es el mantenimiento de la paz? Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml> el día 27 de octubre del 2015.
- ODELLO, Marco. La Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey Saberes Vº 3 2005 recuperado de <http://www.uax.es/publicacion/la-cumbre-extraordinaria-de-las-americas-de-monterrey.pdf> el 20 de octubre del 2015.
- OEA. Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica 2002. Recuperado de http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm el día 20 de octubre del 2014.
- ROJAS Aravena, Francisco. América Latina: En Búsqueda de la Gobernabilidad Flaco-Chile 2003.
- REQUENA, Miguel. Cuaderno de Estrategia: Cooperación con Iberoamérica en Materia de Defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, 2014.
- RESDAL, Altas Comparativo de la Defensa en América Latina. Buenos Aires 2014.

- RICO, Víctor. Geoeconomía y Geopolítica de las Drogas en el Continente Americano. DERI 2002.
- ROMAN, Ortiz. "Guerrilla y narcotráfico en Colombia" Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública. Núm XXII, Año 2000 pp. 1 recuperado de <http://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf> el día 23 de octubre del 2015.
- ROJAS Aravena, Francisco. Violencia en América Latina, debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano. Pensamiento iberoamericano. 2008.
- TUNKIN. William. Theory of International Law. Harvard University Press. Cambridge. 1973.
- UNODC. Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Viena. 2012.
- ULLMAN, Richard. Redefining Security. International Security 1983.
- VALENCIA, Alejandro. Derecho Internacional y Conflicto Interno: Colombia y el Derecho a los Conflictos Armados. Bogotá. s.f.
- Leyes y Decretos
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. Diario Oficial N° 223, San Salvador, 20 de diciembre de 1983.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. El Peruano, Lima, 29 de diciembre de 1993.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS. La Gaceta N° 23612, Tegucigalpa, 20 de enero de 1982.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Gaceta Constitucional N° 114, Bogotá, 4 de julio de 1991.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, Brasilia, 5 de octubre de 1988.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Gaceta oficial N° 10561, Santo Domingo, 13 de Junio del 2015.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. La Gaceta N°718, 7 de febrero del 2009
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, Diario de Centro América, Ciudad de Guatemala, 31 de mayo de 1985.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. El Peruano, Lima, 29 de diciembre de 1993.
- LEY N° 18.984. Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 20 de febrero de 1990.
- LEY N° 24.948 Ley de restructuración de las Fuerzas Armadas. Argentina, 18 de febrero de 1998.
- LEY N° 136. Lei Complementar, Diário Oficial da União, Brasilia, 25 de

Agosto de 2010.

LEY N°216. Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas de Paraguay, Gaceta Oficial N° 219, 9 de noviembre del 2010.

LEY ORGÁNICA. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de México, Diario Oficial de la Federación N°20, 30 de diciembre del 2002.

LEY N° 748. Ley de Defensa Nacional de la República de Nicaragua, La Gaceta N° 244, 22 de diciembre del 2010.

DECRETO N° 8096. Ley Orgánica de las Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Gaceta Oficial N° 6020, Caracas, 9 de marzo del 2011.

SECCIÓN III

**PROBLEMAS Y RETOS
PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA**



TIMEO ET DONA FERENTES. REFLEXIONES SOBRE LOS MEGAPROYECTOS CHINOS Y LA PROYECCIÓN DE SU PODER DURO EN AMÉRICA LATINA



Iván Witker Barra*

*Equo ne credite, Teucri! Quidquid id est,
timeo Danaos et dona ferentes¹.*

Introducción

¿Cuál será el papel de la RP China en los próximas décadas en América Latina? Esa es una de las preguntas centrales que se avizoran en el horizonte hemisférico, sin que exista certidumbre acerca de las singularidades de este proceso. Nadie podría señalar de forma taxativa que la relación de la RP China con América Latina obedece a un modelo de cooperación o a uno de conflicto. Por un lado, está la posición china en sí misma, con un discurso lleno de matices y claroscuros; casi laberíntica. Y, por otro lado, tenemos la actitud escéptica que ha ido asumiendo EE.UU. al respecto, así como la entusiasta receptividad de la mayoría de los latinoamericanos. Podría decirse que el citado vínculo no escapa al dilema *schmittiano* de las relaciones internacionales de si se trata de una situación singular o se enmarca dentro de los grandes procesos.

Por eso, según el prisma con que se mire, en los últimos años la República Popular China se ha convertido en un dragón o un panda presente en América Latina. Lo interesante es que dicha presencia es perceptible con fuerza en algunos sectores claves como la minería, la banca, la asistencia militar, el diálogo político, pero fundamentalmente en la infraestructura. O sea, en facetas no necesariamente blandas de su proyección de poder. Algunos ejemplos son:

- a) que el consorcio MMG (liderado por Minmetals) adquirió la mina de cobre Las Bambas en Perú, con lo que ha pasado a controlar el 33% de la minería peruana,

* Cientista político, periodista por la Universidad de Chile, PhD por la Karlova univerzita, Praga, República Checa; graduado del Centro Hemisférico de Estudios de la Defensa (CHDS) de la National Defense University. Profesor-investigador de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y la Universidad del Desarrollo en Santiago.

1 “Desconfío de los griegos, aún si traen regalos”. Famosa frase que según Virgilio en la Eneida, habría sido pronunciada por Laocoonte para alertar a los troyanos, que el caballo traído por los aqueos a la localidad de Ilión podría ser una trampa, y sugirió quemarlo. Al no ser escuchado, intentó realizarlo por sí mismo ayudado por sus hijos, pero dos serpientes (Caribea y Porce) enviadas por los aqueos, devoraron a los tres.

- b) que entregó préstamos y créditos a los países latinoamericanos en el lapso 2005-2013 por valor de US\$ 102 mil millones,
- c) que la CNPC (la segunda petrolera china) inició un proyecto por US\$ 28 mil millones en la faja del Orinoco en Venezuela,
- d) que ha facilitado créditos sobre US\$ 50 mil millones a Venezuela contra futura entregas de petróleo y que para tal efecto está levantando refinerías (en Guangdong) para el refinamiento de petróleo venezolano,
- e) que SINOPEC (la más grande refinadora china) adquirió el 40% de la española Repsol en Brasil en 2010 y al año siguiente compró el 30% de la portuguesa GALP,
- f) que entregó un crédito de US\$ 10 mil millones a Petrobras en Brasil para sus explotaciones off shore,
- g) que SINOPEC adquirió en 2010 la filial argentina de Occidental Petroleum,
- h) que más de mil ingenieros y obreros chinos construyen una enorme represa llamada Coca Codo y un túnel de 24 km de largo que unen los Andes con el Amazonas ecuatoriano (por valor de US\$ 2 mil 500 millones),
- i) que en Manta, Ecuador, se levantará una gigantesca refinería con un crédito chino de US\$ 7 mil millones, que las inversiones totales en ese país ya suman US\$ 11 mil millones, y que Beijing es receptor del 90% de la producción petrolera ecuatoriana,
- j) que Baoshan Iron Steel ha firmado un acuerdo por US\$ 1,5 mil millones con la brasileña Vale do Rio Doce para construir una acerera destinada exclusivamente a la exportación a China,
- k) que la China National Offshore Oil Co ha adquirido una serie de empresas medianas y filiales de multinacionales en Argentina, situándose como la segunda petrolera más grande del país después de YPF, con la cual es socia en la exploración del gigantesco yacimiento Vaca Muerta, donde además existen enormes reservas de gas esquisto (shale gas).

Sin embargo, tres son los megaproyectos de infraestructura que condensan geoestratégicamente la actividad china, pues, al tener un eventual efecto planetario, pueden ser interpretados en clave global:

- a) una estación satelital en la Patagonia argentina, cuyos detractores miran con escepticismo por el posible uso dual de sus instalaciones.
- b) el canal de Nicaragua, ya en ejecución, pese a las fuertes críticas de parte de ambientalistas y comunidades de desplazados, pero cuya consecución tendrá un fuerte impacto en el comercio global al competir con el canal de Panamá.
- c) un tren bioceánico, desde la costa atlántica brasileña al Pacífico

peruano, atravesando espesos bosques amazónicos, que también ha recibido críticas de parte de ambientalistas, pero cuyo funcionamiento también impactará fuertemente en el comercio mundial y en las características geopolíticas de los dos países involucrados.

Esta larga lista de emprendimientos, de gran envergadura financiera y tecnológica, dejan en el aire si responden efectivamente a un ascenso pacífico y si se insertan en un mundo armonioso (o sea, una inocua cooperación sur-sur como suele sostener la diplomacia china) o bien, por el contrario, son indicativos que se está frente a un proceso complejo, con implicaciones geopolíticas globales.

Poder blando o poder duro del *Zhongguo*²

Entendido ya casi como un axioma de los tiempos modernos, se asume que uno de los hechos más significativos del período post Guerra Fría es el ascenso de la República Popular China al rango de, primero, potencia emergente y, luego, mundial³.

Se trata de un proceso que empieza advertirse lentamente tras el fin de la Guerra Fría, y toma fuerza a medida que nos adentramos en el siglo 21, adquiriendo contornos de verdadera competencia geopolítica global. Aún más, por primera vez, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el mundo asiste a momentos de transición hegemónica, que terminará teniendo consecuencias en todos los lugares del planeta, incluida ciertamente América Latina.

En efecto, la RP China parece destinada en las próximas décadas a ser el único país capaz de desafiar en los hechos a la hegemonía estadounidense y no se podría establecer a priori hasta dónde la nueva superpotencia estará dispuesta a presentarse en el nuevo escenario mundial con una rama de olivo en sus manos. La historia universal, y la propia historia china, está repleta de relatos acerca de caos, desgracias y destrucciones que dejaron tras sí los desplomes de dinastías, los cambios en los balances de poder, así como de la profunda ingobernabilidad, que cubrió interregnos enteros, hasta que las nuevas hegemonías se consolidaron. Estas realidades invitan a pensar sobre el reto subya-

2 Las líneas argumentativas centrales de la primera parte de esta reflexión se encuentran en Witker, I. "América Latina en la transición hegemónica de la República Popular China: los tópicos de seguridad y defensa", incluido como capítulo en Isabel Rodríguez y Yang Shougou "La Diplomacia pública de China en América Latina"; ver Bibliografía.

3 Goldman Sachs desarrolló en 2001 el acrónimo BRIC para referirse a Brasil, Rusia, India y China como el conjunto de economías emergentes que dominarán el comercio mundial hacia el año 2040. No solo el acrónimo se popularizó rápidamente en los medios y ambientes dedicados al análisis de estos países, sino que los países involucrados iniciaron rondas de consultas que han desembocado en variadas cumbres. En 2010 invitaron a sumarse al grupo a Sudáfrica, por lo que suele catalogárseles ahora como BRICS. Interesante resulta constatar que de todos ellos China es el único que ya logró transformarse en una potencia con estatura planetaria.

cente en la problemática que se expone, cual es que el ascenso de la RP China discurra por canales más previsibles y no termine provocando turbulencias fuera de control.

Uno de los puntos más discutibles en la actualidad es cuánto poder blando y cuánto poder duro exhibe el ascenso chino. También existe fuerte disparidad de opiniones al interior de los que creen que hasta ahora ha predominado más poder blando, pues no logran divisar si tal condición perdurará o no en el futuro y con qué intensidad.

La evidencia empírica, tanto del desarrollo histórico de la China contemporánea como del ascenso, muestra antecedentes muy válidos en todos los sentidos. De ahí que parezca razonable sostener entonces, como hipótesis general, la coexistencia de ambos aspectos -duros y blandos- en el ascenso del poder chino. Si ello fuese así, el gran desafío que tendrá la dirigencia actual será la administración de los mismos. En otras palabras, la cualidad de superpotencia estará dada por la percepción que se vaya gestando en torno a los vectores que conforman el poder chino en su ascenso global.

China durante el mandato de Mao no tuvo especial preocupación por proyectar un tipo de poder que Joseph Nye calificase de blando. El silopsismo tan característico de esos años, recubierto por una gruesa caparazón ideológica, impedía lecturas de la experiencia socialista china que fuesen más allá de la propaganda oficial, vis a vis el estatus de paria al que estuvo relegado hasta antes de su ingreso a la ONU. Tal constatación fue un motivante extraordinario que tuvo Deng Xiao-Ping. De ahí entonces que el proceso de modernización bajo su liderazgo, iniciado cautelosamente a finales de los setenta -y que implicaba una apertura hacia Occidente- tuvo especial preocupación por cautelar facetas nuevas, blandas, de su proyección de poder.

Deng debió elaborar una muy sutil política de diferenciación para hacer creíble su gran gesta modernizadora. Debía diferenciar los vectores que componían su visión estratégica y de cómo China debía converger con el mundo en ciernes. Por un lado, debía definir aquellas áreas de interés donde China iba a proyectar los aspectos duros de su poder y sus vectores utilizarlos como herramienta para reconocer y combatir a las fuerzas realmente hostiles a China. Este ejercicio llevaba explícito, aunque de manera gradual, el cambio de la principal hipótesis de conflicto, de EE.UU. a la URSS. Deng fue claro en la necesidad de mostrarle los dientes a la vecina Unión Soviética de forma aún más certera que la enigmática, a ratos zigzagante conducta de Mao frente a Moscú, y hacer de tal conducta un mensaje inequívoco a EE.UU. A Deng se le atribuye haberle señalado al asesor de Seguridad del presidente Carter, Z. Brzezinski que el objetivo común [..con EE.UU..] es hacerle frente al oso polar y punto.

Si ya en 1969, en plena Revolución Cultural, Mao había dado luz verde a enfrentamientos armados a lo largo del río Usuri, el cambio de actitud y conducta promovidos por Deng tuvo una significancia estratégica. Ese vuelco en la identificación de su principal hipótesis de conflicto alcanzó dimensiones globales. El mundo entero empezó a sentir los cambios y sus repercusiones en los más diversos ámbitos. Desde la acupuntura y demás manifestaciones de la medicina tradicional china hasta el feng shui, las olimpiadas, los intercambios deportivos, científicos y académicos, las nuevas áreas para las inversiones extranjeras, las nuevas instancias de participación multilateral, etc. La dirigencia china se dio el trabajo lento, pero con convicción, de ir definiendo aquellas áreas de interés donde se debían delinear facetas blandas. Todo de modo fino y sofisticado para que no fuesen interpretadas como signo de debilidad.

Haber logrado el éxito en esta visión estratégica; políticas, actitudes y conductas en materias sumamente relevantes para la existencia misma el zhongguo o Reino del Medio, quizás encuentre explicación en una suerte de nacionalismo activo y renovado que impulsó a Deng. Convicciones que rara vez tiene un estadista.

Apoyado en las tradiciones históricas más profundas, la dirigencia post Mao consiguió impregnar de forma simultánea su nueva proyección de poder combinando sus facetas blandas y duras. Así, en muy pocos años China empezó a participar de forma activa en el tablero mundial y logró convencer al mundo entero que había reemplazado la ideología por un pragmatismo extremo y descarnado, manteniendo la cohesión nacional.

Que esta apuesta histórica no haya terminado en un caos desintegrador como fue la experiencia de Gorbachov en la URSS ni en un proceso vacuo o interminables luchas intestinas, que hubiesen relegado a China a los márgenes de los asuntos mundiales, se explica por su fundamento en la idea de un interés nacional conectado con las prioridades tradicionales chinas, cuyos pilares eran la consolidación, la estabilidad y la unidad. Fue una forma enteramente distinta de ver el mundo, y de enfrentar sus inclemencias, ya no desde el aislamiento que traía consigo ese mix ideológico de marxismo y maoísmo, sino desde la plena inclusión en el devenir político, económico y en temas globales de Seguridad & Defensa sin salirse un ápice de las necesidades nacionales. En realidad, nada de la China moderna y pujante de estas últimas dos décadas se comprende si no se tiene a mano esta premisa tan fundamental. Y nada de lo que el mundo es hoy se entiende sin este giro estratégico dado por la RP China bajo Deng. Se trató de un vuelco revolucionario que tendría, y en muy pocos años, un impacto gigantesco en todo el planeta.

Sin embargo, hoy por hoy no solo la vibrante economía eleva año a año el estatus del país asiático. Lo es su férrea voluntad político-diplomática de construir un liderazgo político de convicciones globales, tomando posición activa en todos los foros internacionales y buscando protagonismo a escala global. Es decir, construyendo el segundo piso de la arquitectura diseñada por Deng (y sobre los cimientos elaborados por él, desde luego). Son los nuevos vectores de poder y que encajan en las facetas duras: su política en Seguridad & Defensa⁴, sus fuertes inversiones en sector Defensa y el desarrollo de sus industrias militar y aeroespacial.

La construcción de un liderazgo político de convicciones globales ha llevado a RP China ahora a oscilar –necesariamente– entre lo que la teoría de las relaciones internacionales denomina capacidades duras y capacidades blandas de su poder. ¿Cuál es más relevante?, ¿será ésta una simbiosis que acompañará a China *ad eternum*? No sería raro que aquí radique una de las intrínquilas más grandes de la herencia de Deng.

Y también quizás aquí radique un rasgo distintivo de la nueva generación de líderes que llega a la cúpula del partido, gobierno y FF.AA., la quinta desde la fundación de la República Popular y la primera del siglo 21. Es la primera, además, que se crió y desarrolló en una China que ha vivido en paz (salvo los choques fronterizos con la URSS y Vietnam) y en el contexto de un país políticamente unificado en lo esencial y rodeado de un reconocimiento internacional inédito por muchas décadas siendo uno de los ejes principales una coexistencia hasta ahora no competitiva con EE.UU. Por lo mismo, es una generación con desafíos enteramente nuevos, ajena a los traumas de las generaciones precedentes que vivieron, o fueron víctimas, de las visiones utópicas que propugnaba Mao, reflejadas en las campañas De las Mil Flores

4 Entre las grandes decisiones de la RP China en esta materia está, desde luego, la construcción de una marina de aguas profundas o *blue-water navy*, decisión de carácter estratégico tomadas en 2008 y que se materializó, en su primera etapa, con la adquisición de un portaaviones. Se trata de un navío de origen soviético, llamado Varyag, cuya construcción quedó interrumpida en los astilleros Mikolaiv de Ucrania tras producirse el colapso de la URSS, quedando a partir de 1992 en manos de Ucrania, país que no tuvo recursos para terminar la motorización y por no tener interés en crear una marina de aguas profundas. Ucrania lo ofertó varias veces incluso como chatarra hasta que en 1998 fue adquirido por la empresa china Chong Lot Travel con la idea de transformarlo en casino flotante, sin embargo, hubo muchos problemas técnicos para que cruzara el estrecho del Bósforo debido a su gran tamaño, además que Turquía negó derechos de tránsito por tratarse de una nave originalmente para fines militares. Solo en 2001 y tras múltiples gestiones diplomáticas chinas, Turquía accedió a aprobar su paso por el estrecho con lo que quedó en evidencia de que la empresa con sede en Macao pertenecía en realidad a la Marina china. Egipto también se mostró renuente a aceptar que atravesara el canal de Suez, debido a que su traslado se debía ejecutar con 11 remolcadores. Finalmente se realizó a través del estrecho de Gibraltar y el Cabo de Buena Esperanza. El último obstáculo fue el permiso de Singapur para cruzar el estrecho de Malacca. En los diques secos del puerto de Dalián se finalizó la motorización, se reacondicionó completamente, instalaron misiles y se le bautizó como Lianoning. Fue botado en 2011 y sometido a marcha blanca. En septiembre de 2012 pasó a formar parte de la flota. Se estima que transporta 20 cazas Shenyang J-15 y 20 helicópteros. En un centro de entrenamiento de la Marina china ubicado en Wuhan se construyó una réplica exacta para fines de adiestramiento.

(1956), El Gran Salto Adelante (1958), Gran Revolución Proletaria (1966), o de los efectos del breve período de ajuste tras la introducción de las políticas de modernización y estabilización de Deng Xiao Ping.

Los desafíos que tiene esta nueva generación son varios

Por un lado, calibrar el impacto ya no nacional, sino mundial, que tiene el ascenso de millones de chinos al estatus de clase media y clase media alta, sin olvidar que por sus características demográficas, China entrará en una fase en que el número de personas en edad de trabajo comenzará a declinar. Es decir, qué consecuencias tendrá la creación inevitable de la sociedad xiaokang (moderadamente acomodada).

Otro gran desafío es el estilo de conducción que tendrá de ahora en adelante el Partido Comunista y la percepción del mismo en la sociedad, todo ello en medio del surgimiento de muchas otras fuentes de poder que ha traído aparejado el ascenso chino; un asunto que complejiza la conducción política de cualquier sociedad, máxime en una con tal dimensión poblacional.

La necesidad imperiosa de darle sustento cultural a los nuevos desafíos ya lo divisó la generación que acaba de abandonar el poder cuando reivindicó a Confucio, no solo a través de los institutos culturales, y que hoy simbolizan el *soft power* chino en todo el mundo, sino de la estatua que se le levantó en 2011 en la plaza Tiananmen. Miles estima que el liderazgo de Xi Jinping tiene en sus manos una herramienta tecnológica extraordinaria para estimular la visión estratégica china: la conquista del espacio. Algo similar a lo que en su momento hizo Kennedy en EE.UU. al poner la conquista de la Luna como la prioridad nacional de los 60⁵.

A estas alturas parece claro e indiscutible que el surgimiento de la RP China como superpotencia plantea una situación global enteramente nueva.

En efecto, si la arquitectura de la Guerra Fría –y de muchos otros subsistemas a lo largo de la historia- tuvo como pilar fundamental la amenaza estratégica, o la compensación de las amenazas, bien podríamos estar ad portas de un sistema evolucionado basado en un pilar absolutamente innovador llamado confianza estratégica. Por cierto que conceptualmente este razonamiento pudiera parecer una *contradictio in terminis*,

5 La llegada de la sonda Chang'e 3 a la Luna puede marcar un hito histórico de primera magnitud ya que no solo será la primera nave china en llegar al satélite terrestre, sino que alunizar e iniciar labores científica inéditas como desplegar allí, por primera vez, un telescopio, lo que ubicará a China en la vanguardia de la carrera espacial. Miles apunta que en los próximos años, sobre todo después de este logro científico tan relevante, Xi podría anunciar que a finales de la década, una misión humana china llegará a la Luna p. 50.

ya que la confianza solo puede alcanzar una determinada cota, es decir nunca es ilimitada. Sin embargo, bien podría ocurrir que las amenazas estratégicas terminen excluidas en función de los grandes desafíos tecnológicos que tendrá la humanidad en las próximas décadas y ante las cuáles se requerirá de una visión estratégica global completamente distinta a las vividas hasta hora. Algo de eso ya se avizora entre Europa y EE.UU. donde las discrepancias y valoraciones de las cuestiones internacionales han encontrado cauces de resolución por la vía institucionalizada y convergencia de criterios. Ello ante la magnitud de los desafíos.

En consecuencia, y aunque la vecindad plantea a la RP China retos distintos a los de EE.UU., la nueva dirigencia en Beijing se deberá confrontar de ahora en adelante con el desafío de ir elaborando un arte de flexibilidad diplomática total que le permita un equilibrio complejo, tanto para evitar choques y tensiones armadas con unos vecinos muy recelosos de cautelar sus respectivas soberanías, como para ofrecer predictibilidad a la relación con EE.UU. La RP China y EE.UU. están, en el decir de Kissinger, ad portas de ser capaces de desarrollar una idea conjunta del orden mundial. Pero es un desafío.

La nueva dirigencia de la RPC⁶ tendrá que bregar en los próximos años, tal vez décadas, con los efectos de los logros económicos y políticos y el desafío consiste en saber procesar dichos efectos tan complejos. Especialmente debido al temor de que esa especie de autoconfianza incontenible que emana de su interior persista, no dé tregua, y se torne inmanejable. Los temores surgen porque cuando esa convergencia se produce, los gobiernos suelen asumir una suerte de coherencia identitaria entre el interés nacional y aquellos generales de toda la humanidad lo que desemboca en tensiones hegemónicas. Un *déjà vu*.

Desde el abandono del poder por parte de Deng y la consolidación del liderazgo de Jiang Zemin⁷ hacia adelante, así como desde que las administraciones estadounidenses posteriores a Nixon advirtieran la oportunidad histórica que se abría entre los dos países, se fue construyendo un marco global que ha ido definiendo la relación; ello se ha plasmado en la iniciativa que en la actualidad conocemos como Diálogo

6 La "gran" elite de la quinta generación y que conduce la RP China en la actualidad está compuesta por: Xi Jinping, Li Keqiang, Zhang Dejiang, Wang Qishan, Zhang Gaoli, Liu Yunshan, Li Yuanchao, Wang Yang, Yu Zhengsheng. Ver Stratfor.

7 Gertken y Richmond sostienen que el "modelo Deng" se sostenía sobre tres pilares muy nítidos: pragmatismo económico, política exterior basada en la cooperación, primacía del Comité Militar en las cuestiones internas. Este modelo, señalan, habría permanecido intacto por tres décadas bajo los liderazgos de Jiang Zemin y Hu Jintao. Consideran que el modelo tiene necesidades de ajuste importante para mantener la competitividad económica, la legitimidad política y canalizar la nueva confianza en sí mismos que se ha generado en torno a las FFAA. con los impresionantes logros en sus capacidades convencionales y no convencionales.

Estratégico y Económico. Pero, como bien señaló el premier Wen en una de las últimas sesiones de esta instancia, “las oportunidades son pocas y fugaces”⁸, y flota en el aire la cuestión de los límites o consecuencias estructurales que pueda tener el llamado auge pacífico de la RP China.

Zhang Bijian escribió en *Foreign Affairs* hace algún tiempo: “China no seguirá el camino de Alemania, que llevó a este país a la Primera Guerra Mundial, ni el de Alemania y Japón, que desembocó en la Segunda Guerra Mundial, cuando estos países se dedicaban a expropiar recursos y luchar por la hegemonía. China tampoco seguirá la vía de las grandes potencias que compitieron por el dominio del mundo durante la Guerra Fría”⁹.

Claramente, las intenciones hablan de que el avance civilizatorio podría cambiar la naturaleza de los cambios en los asuntos internacionales y el caso del surgimiento chino a este nuevo estatus debe ser visto como una oportunidad histórica. No cabe la menor duda que la transición hegemónica de las próximas décadas estará sujeta al ojo escrutador de Hobbes, Niebuhr y del propio Tucídides.

El dragón global (¿o panda?) en el escenario estratégico regional

La mayoría de sinólogos y analistas cree suponer que el acercamiento chino a América Latina es esencialmente de naturaleza comercial y que el trasfondo está dado de forma fundamental por el poder blando chino. Sin negar que en gran medida así es, no debería dejarse de lado la visible tendencia a darle más tintes duros a la relación. Podríamos sugerir que gran parte de la tendencia está configurada por la tentación de los propios latinoamericanos al mostrarse especialmente receptivos al acercamiento con China. Se puede sostener la hipótesis que los tintes duros están compuestos por los crecientes lazos militares y por la cooperación creciente en temas de carácter estratégico, donde la industria aeroespacial china juega un rol preponderante.

El Libro Blanco sobre las Relaciones con América Latina, publicado en 2008, identifica cinco objetivos que se plantea la RP China respecto a esta zona del mundo: a) desarrollar el diálogo y la cooperación en Seguridad & Defensa, b) expandir la cooperación en ámbitos no tradicionales de la Seguridad & Defensa, c) ofrecer ayuda en el fortalecimiento de las capacidades de las policías y las FF.AA., d) incrementar las visitas de altos mandos y autoridades del sector y e) estimular el intercambio de personal profesional de Seguridad & Defensa.

El desglose de estos cinco objetivos nos permite fundamentar la

8 Citado por Kissinger, p. 512.

9 Zhang, p. 22.

idea de los emergentes tintes duros de la proyección de poder chino.

En efecto, desde el 2001 al 2010 –revela el documento– se han producido 155 visitas recíprocas de altos mandos y autoridades del sector (que incluye a ministros de Defensa), encabezando el listado Chile (25) y Brasil (21) y cerrando Colombia el grupo con solo 7. Estas visitas han iniciado una etapa enteramente nueva donde el diálogo político y técnico no solo se ha desarrollado de forma satisfactoria para las partes sino que han hecho del incremento de visitas de altos mandos y autoridades así como intercambio de personal profesional de Seguridad & Defensa algo usual. Un rasgo de los cursos a los cuales la RP China invita a altos mandos es primordialmente su orientación a asuntos estratégicos y no (aún) al adiestramiento táctico, lo que supondría una motivación tendiente a generar simpatías. El personal militar latinoamericano que ha visitado la RP China procede de 18 países latinoamericanos¹⁰.

Enseguida, vale la pena consignar que el documento señala como sinónimo de “ámbito no tradicional” los esfuerzos antiterroristas sin que señale pormenores. Sin embargo, una numerosa delegación del Ministerio de Seguridad recorrió varios países latinoamericanos, dentro de una gira mundial, durante los meses previos a la Olimpiadas en la capital china con la finalidad de recabar información y conocer in situ experiencias concretas relativas a la organización de “grandes eventos”. Los países-objetivo fueron aquellos que habían realizado hasta ese momento tales eventos (Brasil, Argentina, México y Chile). La inclusión en Chile se debía a la experiencia obtenida en 2004 con la organización de la cumbre de APEC. Se trató de reuniones con policías, responsables de organización y especialistas en asuntos de terrorismo¹¹. Es muy probable que el trasfondo de esta problemática tan específica esté dado por el deseo chino de conocer más sobre doctrina y métodos antiterroristas. Los desafíos que debe enfrentar por ahora la RP China son algo borrosos, ya que parece poco nítido diferenciar cuándo se está en presencia de acciones abiertamente separatistas de otras netamente terroristas con la consiguiente preocupación sobre las consecuencias políticas externas.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de las policías y las FF.AA., la relación de actividades e iniciativas podría decirse que bajo este acápite se puede entender una noción mayor que incluya transferencia de tecnología, ventas de armas, donaciones de material letal o logístico y entrenamiento militar.

10 A través de la Universidad Nacional de la Defensa del Ejército chino con cursos en inglés y español han visitado el Instituto de Estudios de la Defensa (en Changping), el Colegio Militar de Comandos (en Nanjing) y en la Escuela de Comandos Navales (en Nanjing).

11 El autor participó en una reunión efectuada en Santiago.

En esta línea de reflexión se ubica en primer lugar –en virtud de su naturaleza no bélica– la participación en la misión de estabilización en Haití, la cual curiosamente no es mencionada directamente en el documento, pero sí en los sucesivos Libros de la Defensa del 2004 al 2010. La RP China participa ahí con una dotación policial permanente de 133 efectivos que se van rotando aunque sin lapsos pre-fijados y sin llegar a reclamar roles protagónicos.

Sin embargo, su despliegue en Haití ha ido adquiriendo un silencioso pero contundente significado político por el compromiso con decisiones de la ONU inclusive en regiones que para Beijing son completamente secundarias. Cabe destacar además que víctima del terremoto que devastó el país en 2009, fallecieron 8 ciudadanos chino (4 miembros del contingente que fueron por consiguiente las primeras bajas militares chinas en el hemisferio, y 4 funcionarios del Ministerio de Salud que se encontraban en visita de trabajo). La participación en la misión en Haití tiene además relevancia en un asunto político-práctico que pudiera ser destacado a futuro y que dice relación con el trabajo militar en terreno que realiza con efectivos brasileños, toda vez que Brasilia encabeza dicha misión de estabilización. No deja de ser paradójico que la RP China participe en esta misión, mientras que Haití no haya variado su criterio diplomático de reconocer a Taiwán y no a Beijing.

Dentro de esta misma línea de reflexión se debe mencionar la colaboración satelital con Argentina, Venezuela y Bolivia, una iniciativa que representa un nivel superior de cooperación con una carga política muy relevante al plantearse como una opción muy elocuente frente a las capacidades tecnológicas que puede ofrecer EE.UU. Se trata de una línea de trabajo que implica un cierto grado de transferencia tecnológica, pero a la vez de una suerte de neodependencia, toda vez que parece evidente que los especialistas locales (en ambos casos, aunque principalmente de Bolivia) no alcanzarán, al menos en un muy largo plazo, la idoneidad para controlar de forma autónoma sus respectivas estaciones terrenas.

En esta línea de reflexión cabe la transferencia de armamento, sea bajo la modalidad de donación o de ventas directas, aunque el documento tampoco entra en detalles. Ellis calcula, a modo de ejemplo, que la RP China hace donaciones de equipamiento no letal por valor de US\$ 1 millón anualmente a Colombia¹². Ellis añade que la primera gran venta de material letal ocurrió en 2008 cuando la estatal CATIC vendió 18 K-8 incluyendo armamento y logística a Venezuela, los cuales se encuentran desplegados en la actualidad en Maracaibo y Barquisimeto.

12 *China-Latin America Military Engagement*”, p. 8.

Durante el 2016 tiene planificado comprar a la Hongdu Aviation Industries 24 unidades de un caza de mucha mayor capacidad, conocido como L-15 Air King, así como una docena del transporte militar Y-8 capaz de llevar 20 toneladas en sus bodegas¹³. También, Beijing invitó a las FFAA argentinas a testear modelos chinos para reemplazar los viejos Mirage de la época del conflicto por las Malvinas.

Otra línea de reflexión que se reconoce en el documento bajo el acápite de fortalecimiento de las capacidades de las policías y las FFAA son las visitas navales, incluyendo ciertamente el recale en puertos chinos de los denominados buque-escuelas. Sobresale la visita de una flotilla de naves de guerra encabezada por el moderno destructor Shijiazhuang en 2009, un buque porta-misiles, a Perú y Chile (país donde ya había estado en 1997). En esta misma línea están los ejercicios combinados que llevó a cabo en 2010 el buque-hospital "Arco de la Paz" en varios países del Caribe y América Central, y, también en 2010, los ejercicios de rescate humanitario con efectivos navales peruanos llevados a cabo por la tripulación del "Angel de la Paz" y que tuvieron la singularidad de haberse ejecutado sin la lógica de enfrentamiento a un enemigo (común e imaginario), así como también el largo listado de actividades, pormenorizadas infra en Cronología.

Dicho listado ofrece una evidencia muy nítida que apunta a los países bolivarianos, por un lado, y a Chile, Perú y Brasil, por otro, como los más receptivos a los aspectos más duros del poder chino. Sin embargo, las motivaciones son completamente distintas.

Los países del eje bolivariano buscan gesticular al máximo frente a este actor extra-hemisférico en un escenario que perciben como cambiante y como una forma de reforzar su cualidad adversarial frente a EE.UU., pero también debe ser entendido como actitudes reactivas ante el cierre de algunos proveedores estadounidenses.

Chile y Perú tienen el aliciente de diálogo transpacífico que visualizan como productivo e interesante. China se ha convertido ya en el principal socio comercial de Chile y en uno de los centrales para la economía peruana. A eso debe añadirse que ambos países manejan esta relación con los aspectos duros del poder chino con cautela y no motivan grandes preocupaciones en EE.UU.; al menos por ahora.

El caso de Brasil es distinto. Ambos países han confluído en los BRIC y ya hay trazos de que ambos se fijan algunas metas específicas con lógica estratégica. La cooperación en Seguridad & Defensa se remonta a 35 años atrás y ha avanzado al área de la industria militar y espacial. El mejor ejemplo es el programa satelital conjunto llamado CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellites) que data de 1984 y que

13 Ídem. p.9.

es desarrollado por el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais y la Academia de tecnología espacial de China. El programa partió con dos satélites iniciales CBERS 1 y CBERS 2 (lanzados respectivamente en 1999 y 2003), siendo ampliado posteriormente a tres más, el CBERS 3 (lanzado en 2007), CBERS 4 (lanzado en 2014) y CBERS 4b (lanzado en 2016). Además, ambos países han desarrollado avanzados programas de entrenamiento militar incluyendo el de pilotos de portaaviones. Finalmente, otro muy interesante hacia futuro es la exploración y explotación de tierras raras en Brasil por parte de empresas chinas, ya que la RPCh es uno de los pocos países con tecnología de obtener utilidad de estos recursos naturales y Brasil, a su vez uno de los pocos con depósitos viables¹⁴.

Por su lado, Ellis plantea que existen elementos como para sostener que la penetración china en América Latina es mucho más que simple comercio y cree divisar incluso razones de orden geopolítico, como proteger las inversiones en esta zona del mundo, dado que muchos emprendimientos chinos se ejecutan en regiones mineras muy apartadas y que habría tensiones derivadas de las diferencias culturales entre los ejecutivos chinos y las poblaciones locales¹⁵.

Aunque estas aseveraciones tienen fundamento en la experiencia china en África, especialmente tras la dificultosa evacuación de 36 mil ciudadanos chinos de Libia con navíos de guerra, durante la guerra civil que sacudió ese país en 2011, la evidencia empírica en América Latina, hasta ahora, impide conclusiones de esa envergadura. Ellis asevera que tras las duras experiencias de la lucha contra la piratería en Somalia, la RP China ha tomado la decisión de usar el instrumento militar incluso en zonas alejadas de su histórica área de interés¹⁶.

Ellis cree que aunque los lazos militares RPCh-América Latina han sido limitados, serían más sustanciales y estarían expandiéndose a un ritmo mucho más rápido de lo que se entiende, así como también que la presencia militar china en la región se apoya en un concepto estratégico distinto del que guiaba las iniciativas soviéticas en América Latina durante la Guerra Fría, sugiriendo una mayor fuerza del impulso nacionalista a la vez que le atribuye menores niveles de provocación frente a EE.UU., sin que eso signifique verla con una mayor benevolen-

14 También llamados metales especiales, es un conjunto de 17 elementos químicos metálicos (escandio, itrio, lantano, cerio, praseodimio, holmio, disprosio, erbio, tulio, gadolinio, samario, terbio, prometio, neodimio, europio, iterbio y lutecio) de importancia estratégica por sus aplicaciones industriales tanto civiles como militares, esencial para la producción de pantallas táctiles, smartphones, vehículos híbridos, paneles solares, bombas inteligentes, lentes de visión nocturna, misiles. Es un sector de la minería mundial dominado por empresas chinas en primer lugar y estadounidenses. Sirvent, p. 9.

15 ELLIS. "China Latin America Military Engagement". Cita episodios de violencia contra comunidades chinas acacidos en Buenos Aires en 2007 y Maracay y Valencia en Venezuela durante 2004. p. 3.

16 Remitiéndose a informaciones de blogueros chinos, señala que altos oficiales del Ejército habrían pasado a retiro con la finalidad de asesorar en materias de seguridad a empresas chinas con inversiones en países alejados.

cia que la soviética. Reitera en cada uno de sus escritos sobre la materia acerca del reto significativo que representa para la posición global de EE.UU. a largo plazo. A diferencia del desglose temático que proponemos *ut supra*, Ellis agrupa en tres las manifestaciones de la penetración china en el hemisferio: encuentros de altos oficiales, interacción entre militares de baja graduación y ventas militares¹⁷.

En síntesis, aunque para la RP China América Latina sigue en la periferia del *wei qi*¹⁸ mundial, esa fuerza y energía central que mueve las cosas -el *shi*- bien puede hacer cambiar dicha ubicación en el futuro. Por ahora, América Latina es útil a la RP China en la medida que le sirve para mostrarse como actor global activo e irradiar proyección estratégica más allá de su vecindario así como también para ir acrecentando su protagonismo global. No debe dejarse de lado, que especialistas chinos operan las antiguas bases de reconocimiento satelital que tuvo la URSS en Cuba. Al aceptar las instalaciones de Lourdes y Bejucal, tras fin de cooperación con Rusia (URSS), la RP China mandó una poderosa señal en el sentido de que el *shi* también se mueve en América Latina y el Caribe.

Ciertamente que sus relaciones multifacéticas con los países latinoamericanos continuarán intensificándose, lo mismo que los aspectos duros de su poder hacia esta región del mundo, pero no podría darse por enteramente garantizado de que todo esto seguirá ocurriendo.

Kissinger advirtió más de una vez en sus escritos que China constituye una simbiosis político-cultural extraordinariamente singular. Y tal cual las expediciones del gran almirante Zheng He finalizaron en 1433 tan abrupta como misteriosamente, y el emperador mandó a destruir la flota y las constancias de aquellos grandes viajes, bien podría ocurrir algo similar y que América Latina desaparezca del *orbis pictus* chino por alguna razón igualmente insondable. Sin embargo, como el mundo globalizado no funciona con esquemas de aislamiento, y la RP

17 ELLIS. "Actividades militares china en América Latina", p. 74.

18 Ajedrez chino que, al igual que el ajedrez occidental (juego en realidad de origen persa pero que llegó a Europa a través de los árabes), es un enfrentamiento intelectual entre dos personas y basado en el cálculo estratégico, por lo que su práctica lleva consigo una serie de principios teóricos e incluso escuelas de pensamiento estratégico (Philidor, Murphy, Steinitz, Nimzovich, Capablanca, Alekhine, Bottvnik, Petrosian, Fischer, Karpov, Kasparov y otros). Por tratarse el ajedrez de un sofisticado juego de estrategia, se suelen hacer símiles con situaciones de guerra, política e incluso a veces con prácticas comerciales. Lo interesante para este caso es que, haciendo extrapolaciones de las ideas finales inherentes tanto al ajedrez como al *wei qi*, se pueden advertir los contenidos y las aspiraciones que tienen las políticas Exterior y de Seguridad & Defensa de las principales potencias mundiales. También se pueden aplicar, por ejemplo, a las diferencias entre EE.UU. y la RP China respecto a cómo ve cada uno el mundo y los asuntos internacionales. En el ajedrez, equipado con 16 piezas de valor jerarquizado, cada jugador busca darle jaquemate al rey contrario, que no es otra cosa que su derrota, al quedar éste literalmente atenazado tanto en su casillero como en las circundantes, ocurriendo toda la acción en lapsos acotados. En el *wei qi*, el jugador dispone de 180 piezas del mismo valor y va acumulando ganancias parciales y relativas, por lo que se busca es el cerco estratégico y no necesariamente la capitulación del rival como sí ocurre necesariamente en el ajedrez.

China aparece en todos sus documentos oficiales como un país plenamente adherido a las tendencias globalizadoras, un cierre abrupto y misterioso debería asumirse como una opción altamente improbable. Por el contrario, si la economía china sigue creciendo a las mismas tasas de las últimas dos décadas, y sigue creyendo en la fuerte complementariedad entre las dos, la transición hegemónica hacia el estatus de superpotencia se consolidará y habrá que prestar mucho más atención que ahora a los tópicos de Seguridad y Defensa. América Latina se deberá acomodar al nuevo Mandato Celestial.

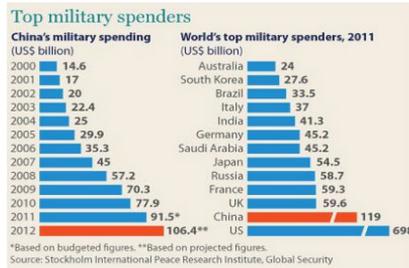
Hacia finales del 2011 China publicó su Libro Blanco de la Defensa Nacional, donde expone la visión oficial sobre estas y otras materias análogas. En tanto, en 2008 había publicado su "Documento sobre la Política de China con América Latina y el Caribe"¹⁹.

Las consecuencias que tiene el ascenso chino para el mundo, y para la propia China, han sido estudiadas en sus más variadas facetas. Oscilación entre más apertura e inestabilidad, la relación de la etnia Han con las otras, el impacto en la economía y a largo plazo de la política de Un-Niño, los cambios en los balances de poder a nivel regional, la seguridad interna, los problemas derivados de su política ambiental, los tira y afloja con EE.UU., la relación campo-ciudad son algunos de los miles de tópicos que han consumido parte importante de la reflexión de sinólogos por todo el mundo. Los de Seguridad & Defensa, otro tanto. Algunas decisiones chinas que son vistas en zonas grises y se les adjudica importantes consecuencias para la seguridad internacional son:

- a) aumento persistente de los presupuestos de defensa siendo uno de los más significativos el de 2013 que alcanzó 10,7% en relación al año anterior.
- b) creación de una Flota de Alta Mar.
- c) puesta en funcionamiento (con uso comercial) de la red de satélites de telecomunicaciones Beidou que se entiende como rival del GPS estadounidense²⁰.

19 El documento editado por el Consejo de Estado tiene la denominación oficial "Desarrollo Pacífico de China" y está disponible en el sitio del gobierno chino en varios idiomas. Ver Bibliografía.

20 Y menos directamente del Glonass ruso y el Galileo europeo. Beidou (Osa Mayor, en chino mandarín) es un sistema de navegación por satélite que está siendo construido desde el año 2000 y que cumplió una etapa experimental en 2003. De ahí en adelante se inició la construcción de una segunda etapa adquiriendo en 2011 el estatus de "sistema regional". Ello en virtud de que su uso aún no engloba todo el planeta, tarea que se completará en 2020.



- d) construcción de una estación orbital habitada, la anunciada llegada a la Luna y apoyo a países del Tercer Mundo para que tengan su propio satélite.
- e) aumento de capacidades bélicas superando las estrictamente convencionales destacando la construcción de misiles anti-satélites (ABM (Anti-Ballistic Missile) y ASAT (Advanced Anti-Satellite)²¹.
- f) aumento de capacidades ofensivas en el ámbito informático²².
- g) aumento de inversiones en explotaciones mineras del sector denominado tierras raras (*rare earths*), vitales para las nuevas tecnologías.

Pese a las zonas grises por las que se mueven la citadas iniciativas chinas, la reflexión y el debate en Seguridad & Defensa no se basan solo en tendencias estadísticas y en especulaciones; hay márgenes importantes de predictibilidad y podría decirse que China en estos tópicos no es visto esencialmente como inescrutable. Si la situación se deteriora, rápidamente se entiende las razones. Si se observan re-orientaciones, pronto se encuentran explicaciones. Si se registran acciones unilaterales, a poco andar se da con el contexto. En suma, en Seguridad & Defensa no se especula; en Seguridad & Defensa las tendencias estadísticas son datos mucho más comprobables que en otras áreas. No solo la contra-inteligencia tan activa entre los países desarrollados ofrece pistas, sino que por razones de equilibrio, las otras potencias están atentas a cualquier tendencia que rompa dicho equilibrio. Además, la RP China es hoy en día un activo miembro del Consejo de Seguridad de la ONU y de todos los demás foros internacionales, se le tiene por potencia nuclear y misilística responsable y reconocida como tal por sus pares. Por lo tanto, es un actor predecible.

Nathan y Scobell no dudan en subrayar que por la extensión y localización de su territorio, por el tamaño de su población, el dinamis-

21 La RP China ha desarrollado notables capacidades bélicas en el espacio. En enero de 2007 testeó por primera vez un misil anti-misil, un arma que hasta ahora poseían solo EE.UU. y Rusia.

22 Se han tomado frecuentes las acusaciones, incluso a nivel gubernativo, de que hackers chinos ingresan a sitios sensibles de EE.UU. y Canadá.

mo de su economía y los bienes que es capaz de producir, por su participación en el comercio global y por sus capacidades militares, la RPCh ya es una superpotencia. Tiene intereses en todos los rincones del planeta y es el único capaz de enfrentar efectivamente a los EE.UU. Advierten, en todo caso, que no hay antecedentes para pensar que se trata de una superpotencia expansionista²³.

En América Latina, por razones diversas, se suele poner énfasis en el concepto de auge pacífico (o sea los aspectos *soft* del poder chino), que concuerda de alguna manera con la auto-imagen de privilegiar la idea tradicional del mundo armonioso en la cual China debe participar. Se observa aún cierta reticencia a examinar con mayor detenimiento los aspectos *hard* del poder chino y a admitir la idea de que por esta vía, la RP China -una vez que adquiriera el estatus de superpotencia- tendrá acceso a todo cuanto su poder le permita, incluso "tocar el trasero del tigre" como solía decir Hua Kuo-Feng²⁴, hacia fines de los 70, para justificar la guerra de China con Vietnam como una forma indirecta de mostrarle poderío militar a la URSS y voluntad política de utilizar sus capacidades.

Finalmente, la lectura del Libro incita a pensar que la nueva generación de líderes chinos mire el *wei qi* mundial, procurando un marco referencial distinto al vigente y que bien puede denominarse Nuevo Tipo de Relacionamento de Grandes Potencias; en otras palabras un G-2. Nuevo tipo en el sentido de que se trata de un relacionamiento inherentemente distintivo a la realidad mundial que emerge y bajo la premisa del respeto mutuo y la igualdad entre las partes reconociéndose recíprocamente las diferencias culturales y la trayectoria política.

Del Libro de la Defensa se desprende claramente que a la RP China no le satisface la lógica de la "suma-cero" y cree posible (deseable) comprometerse a crear una atmósfera amigable en el trato, que dé confianza, y se oriente a evitar la formación de opiniones públicas hostiles. Como dijo el presidente Hu, "el gran objetivo a compartir debería ser la coexistencia y una suerte de co-prosperidad"²⁵. Los Libros de la Defensa editados por China, especialmente el último, constituyen un paso muy notable hacia el reconocimiento global de China como super-potencia en ciernes. Imposible que sea de otro modo, pero la RP China ve al mundo -diríamos necesariamente- desde la grandeza imperial, desde lo más profundo de sus tradiciones. A diferencia de otras

23 Hipótesis central de su trabajo citado en la bibliografía y que se ha convertido en un referente de la sinología contemporánea especialmente en los tópicos de Seguridad & Defensa, p. 32.

24 Premier durante el breve interregno tras fallecer Mao.

25 Intervención de Hu Jintao en la Sesión de Apertura de la 4 Ronda del Diálogo Económico Estratégico China/EE.UU., mayo de 2012.

épocas, como durante la Guerra del Opio, en que las potencias occidentales trataron de degradar al *zhongguo*, China se muestra hoy al mundo incluso en los tópicos de la Seguridad & Defensa como un gran referente global. Claro, a diferencia de la dinastía Qing, fundada en 1644 por tribus manchúes que penetraron el país desde el nordeste y convirtieron al país en importante potencia militar que vivió período de prosperidad y expansión territorial especialmente hacia el norte y que no gustaba de los bárbaros extranjeros²⁶, la China globalizada de hoy necesita de otros referentes. Ha comprendido que la apertura y modernización propugnadas por Deng implica trabajar de consuno con las demás potencias.

El Libro Blanco de la Defensa resulta interesante como contexto en la materia que nos ocupa, cual es la proyección de las facetas duras de China en América Latina. Ayuda a descubrir por dónde deambula, por qué laberintos discurre el *shi*²⁷.

El *shi* en tres mega-proyectos

En materia de infraestructura, China tiene tres grandes apuestas: la base satelital en Neuquén (Patagonia argentina), el ferrocarril bioceánico y el canal de Nicaragua. Todos con alta significancia simbólica y portadores de poder duro²⁸.

La base satelital responde a un avance de poder duro de grandes proporciones. Partiendo del hecho que su fundamento legal se basa en cláusulas secretas y que el acuerdo para el tránsito de personal chino durante la construcción sufrió retrasos en el Congreso producto del fuerte secretismo de las tratativas y alcances reales del mismo, se sospecha que las 200 hectáreas, entregadas por 50 años, libres de

26 Aquel imperio trató a la misión británica encabezada por Lord George Mac Cartney en 1793-1794 como una tribu bárbara. La dinastía Qing se caracterizó por no aceptar innovaciones ni misiones procedentes de Occidente, salvo algunos astrónomos y matemáticos jesuitas.

27 Parte central del *shi* son sus ventas de armas. China se convirtió entre 2008 y 2012 en el quinto mayor exportador de armas del mundo, tras EE.UU., Rusia, Alemania y Francia, por sus envíos de armamento convencional a Pakistán, Myanmar, Bangladesh y Venezuela. "El surgimiento de China (el año pasado) está principalmente guiado por las adquisiciones de armamento a gran escala de Pakistán", asegura Paul Holtom, director del programa de transferencia de armas del SIPRI. Sin embargo, considera que el repunte no es algo puntual, porque "un número de recientes acuerdos indica que China se está estableciendo como proveedor para un número cada vez mayor de importantes receptores de armas". China, que se coloca entre los cinco mayores exportadores de armas por primera vez desde el final de la Guerra Fría, ha incrementado notablemente sus ventas de armas en el exterior en los últimos ejercicios, elevando su cuota en el mercado global del 2% al 5% en el lustro que acabó en 2012. El SIPRI estima que el volumen de exportaciones chinas de armas convencionales pesadas aumentó un 162% entre 2003-2007 y 2008-2012, frente al incremento global del 17%. El SIPRI destaca que el programa de rearme de Venezuela prosiguió el año pasado, con Rusia copando el 66% de las ventas militares al país latinoamericano, seguida por España y China, ambas con un 12%. Más en Trends in International Arms Transfers.

28 Se ha dejado de lado en este paper el caso de Puerto Cabello en Venezuela, pese a que irá adquiriendo una alta significancia geopolítica con el paso de los años. Es un puerto en manos de empresas chinas y que está destinado a exportar petróleo venezolano no solo hacia China.

impuestos en la provincia del Neuquén puede tener uso dual. La prensa argentina, de cuando en cuando, ha publicado notas sobre el punto sin que exhiban fuentes absolutamente fidedignas. La base está en Bajada del Agrio, a 50 kilómetros de la frontera con Chile y a unos 300 kilómetros del noroeste de Neuquén. Ahí estuvo el periodista Jorge Lanata, autor de una de las notas de prensa en comentario. El acuerdo, según versiones periodísticas habría sido firmado en febrero de 2015, pero igualmente se señala que la construcción comenzó un año antes²⁹.

La petición china se basó en la necesidad de contar con una estación de observación lunar, pero las fotos de las antenas erigidas dan cuenta de capacidades mucho mayores o amplias, y el personal que la manejará es enteramente militar. Las mayores sospechas apuntan a que se trata de una base integrada al sistema Beidou de rastreo satelital –discutido ut supra– y que en los años venideros posicionará a China en el selecto club de capacidades espaciales (civiles y militares) de localización y georeferenciación al que solo pertenecen EE.UU. y Rusia.

Llama también la atención que esta base no se encuentra en el marco de los anuncios del presidente Xi Jinping durante el primer Foro de Cooperación China-CELAC en torno a un compromiso de invertir en los próximos 10 años al menos US\$ 250 mil millones.

En ese contexto, Xi anunció la construcción de un tren bioceánico Atlántico-Pacífico. La obra unirá el puerto de Acu (315 km. al norte de Río de Janeiro) con el de Ilo en Perú, teniendo un trazado que superará los 5 mil km. Los estudios de factibilidad estarán listos a mediados de 2016 y tendrá un costo aproximado de US\$ 50 mil millones. De concretarse, obviamente que tendrá un cambio en la minería y la agricultura de la región, y durante su construcción dinamizará la construcción y el comercio inter-regional. El tren recorrerá zonas agrícolas y cuencas mineras de Brasil y Perú. El plan original, por razones que se desconocen, deja fuera de su trazado a Bolivia cuyo gobierno se encuentra haciendo lobby para interesar a Beijing en un cambio del mismo.

En el largo plazo tendrá un efecto de incalculables proporciones en el comercio global ya que acortará el tiempo de traslado de mercancías, que actualmente se realizan vía canal de Panamá (como es el caso del hierro que Brasil exporta a China), para, desde ahí, recién

29 Otras versiones indican que en 2012 la agencia estatal china firmó dos acuerdos de cooperación con la Argentina: uno con la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y otro con esta y la provincia de Neuquén. Ambos sirvieron para determinar que la base espacial (la cual contendrá una "antena de espacio lejano" de 35 metros de diámetro) fuese construida en la localidad de Bajada del Agrio. El objetivo exclusivo que inició el proyecto fue "apoyar actividades tales como la exploración interplanetaria, la observación astronómica, el seguimiento y control de satélites en órbita y la adquisición de datos", reza uno de los convenios entre la CONAE y el organismo chino. En ellos se estableció, además, que la cesión en comodato de las tierras neuquinas a CLTC fuera por 50 años, a cambio de que la CONAE tuviera acceso al uso del 10% por año del tiempo de la antena. Clarín, 28.6.2015.

empezar la navegación hacia China. En ese sentido debe verse como complementaria a la obra del canal de Nicaragua.

Esa es otra de las mega-obras que Beijing tiene proyectadas en la región. Se trata de una obra ya en curso y que se basa en un acuerdo con escasos márgenes de transparencia entre el gobierno de Managua y un multimillonario radicado en Hong Kong, llamado Wang Jing, quien curiosamente no tiene inversiones en el ámbito de infraestructura física³⁰. El contrato señala grosso modo que el costo será de US\$ 40 mil millones, el cual garantiza a China una concesión de 50 años por la construcción y otros 50 años para su explotación. El 21 de febrero de 2012, con ocasión de un homenaje a Sandino, el presidente Daniel Ortega anunció que iniciaría la construcción del “Gran Canal de Nicaragua”³¹ y se procedió a enmendar la Ley N° 800 para negociar con China bajo nuevos términos de referencia³² para luego, sin aprobación parlamentaria ni discusión por los medios de comunicación, adjudicar la concesión al empresario chino.

Por estas y otras razones, el proyecto es visto con escepticismo por varios sectores. Los ambientalistas y defensores de comunidades ancestrales critican el impacto que tendrá tanto en el Lago Nicaragua como en los aproximadamente 100 mil campesinos indígenas que deberán ser desplazados por inundación de sus tierras. En sectores financieros no se ve fácil que el empresario Wang Jing esté en condiciones de apalancar efectivamente los recursos financieros necesarios, habida cuenta que su fortuna personal no alcanzaría a cubrir siquiera la mitad de los gastos estimados y que el Estado nicaragüense tampoco está en condiciones de afrontar tales gastos. También están los que critican a la familia presidencial ya que los hijos del Presidente Ortega son la contraparte nicaragüense. Sin embargo, la gran opacidad en torno al proyecto obliga a especular sobre la verdadera pulsión real que existe en su realización: interés geopolítico de Beijing.

Y es que, de concretarse, este nuevo canal alterará enormemente las rutas del comercio mundial y respecto a EE.UU. significará un nuevo acto de “tocarle el trasero al tigre”, según el aforismo de Hua Kuo-Feng, a la vez que hay una apuesta real de los chinos por no competir con el canal de Panamá de manera directa sino ofrecer un

30 Es dueño de la empresa de telecomunicaciones Xinwei, de la cual el gobierno chino es copropietario y para otros emprendimientos ha recibido créditos de bancos estatales chinos.

31 Hasta ese entonces y desde la época de los conquistadores siempre estuvo, de manera intermitente en las discusiones a nivel político interno, en conversaciones con potencias centrales como EE.UU, Francia y Gran Bretaña y otros, la idea de unir ambos océanos a través de Nicaragua aunque jamás se realizaron estudios ni existió un proyecto concreto.

32 Ley Especial para el Desarrollo de Infraestructura y Transporte Nicaragüense Atingentes al Canal, Zonas de Libre Comercio e Infraestructuras Asociadas (N° 840) vino a reemplazar la N° 800 permitiendo mayor espacio a la iniciativa privada.

servicio adicional, cual es el paso de los contendores gigantes (400 metros de largo y 58 de ancho) como el CSCL Globe. Para Ellis, una suerte de parteaguas o *turning point* hacia los tintes duros del poder chino ya había sido que la empresa china Hutchinson Whampoa se adjudicara la concesión para operar las instalaciones portuarias del canal de Panamá, hecho ocurrido en el bienio 1997-1999. Muy significativo, no solo por la importancia del canal para la navegación mundial, sino por lo emblemático del caso; se trata del mismo lugar que EE.UU. había abandonado pocos años antes.

En síntesis, la construcción del canal de Nicaragua, la base satelital y el tren Perú-Brasil deben ser vistos en la lógica de ascensión a la cualidad de potencia global y como símbolos de una tendencia apreciable en los vínculos externos de la mayoría de los países de América Latina y que la teoría de las relaciones internacionales recoge con el término de *bandwagoning*; es decir, ir detrás del poderoso.

Conclusiones

La RP China se encuentra inmersa en un tránsito estratégico hacia una nueva fase de su desarrollo donde la característica principal es el estatus de superpotencia que se avizora para los próximos años, proceso en el que las facetas duras y blandas de su poder se proyectarán también sobre América Latina. Ello en el contexto que todas las grandes potencias son portadoras de un principio general que irradia (un concepto solar de imperio) bajo la forma de la atracción tecnológica y financiera, hegemonía cultural, dominio militar, influencia jurídica e incluso mito convocante.

En cuanto a la región, se puede concluir que se observa un interesante debate acerca de las características que está adquiriendo el despliegue chino. Por un lado, del tipo de emprendimientos se desprende que, por ahora, los grandes intereses chinos son la energía, los *commodities* de materias primas y los megaproyectos de infraestructura, muchas veces interrelacionados entre sí. Por otro, la magnitud y volumen de las inversiones chinas han generado una inusitada receptividad de parte de la mayoría de los países latinoamericanos. Finalmente, la penetración china en América Latina será un eslabón más de la disputa política global con EE.UU.

La fuerte receptividad con que China es recibida en América Latina es un indicativo que el país asiático goza en esta zona del mundo, al igual que en África, de una enorme ventaja por sobre las potencias coloniales y el propio EE.UU. Se puede concluir que la inexistencia de relaciones en el pasado se ha convertido en un apreciado activo.

En cuanto a particularismos, Brasil tiene un nexo estratégico

propio para China, en tanto que Chile y Perú ven al país asiático especialmente como un complemento necesario al auge de los vínculos económicos. Los países del ALBA, por la naturaleza de sus respectivos regímenes políticos y de sus políticas Exterior y de Seguridad & Defensa, ven en China un socio que puede serle útil en la lógica adversarial con que abordan los asuntos hemisféricos y se han transformado en suerte de punta de lanza de la penetración china en el hemisferio.

Bibliografía

- AZNAR Fernández-Montesinos, Federico (2013). "Reflexiones en torno a la seguridad en Asia-Pacífico", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis N° 12, Madrid.
- BBC NEWS (2012). "How China is advancing its military reach", 10.1. Disponible en <http://www.bbc.co.uk> . Bajado 3.3.2012.
- CONSEJO DE ESTADO DE LA R.P. CHINA. Oficina de Informaciones (2012). "Desarrollo Pacífico de China". Beijing. Disponible en <http://english.gov.cn> . Bajado 23.11.2012.
- CONSEJO DE ESTADO DE LA R.P. CHINA. Oficina de Informaciones "Documento sobre las relaciones de China con América Latina y el Caribe" (2008) Beijing. Disponible en <http://spanish.xinhuanet.doc> . Bajado 23.11.2012.
- DEPARTMENT OF DEFENSE (2012). "La Política de Defensa para el hemisferio occidental", Washington DC.
- DEUTSCHE WELLE (2013). "China defiende su rearme". Disponible en <http://www.dw.de> . Bajado 20.3.2013.
- (2013). "Qué rumbo tomará China con Xi Jinping". Disponible en <http://www.dw.de> . Bajado 20.3.2013.
- ELLIS, R. Evan (2012). "Actividades militares chinas en América Latina: ¿panda o dragón?". Perspectivas N° 28, pp. 74-75, Bogotá.
- (2012). "China – Latin America Military Engagement. Good will, Good business and Strategic position", paper CHDS-EDU, Washington DC.
- (2012). "Suriname and the Chinese: Timber, Migration and Less-Told Stories of Globalization", SAIS Review vol. XXXII, N° 2 (summer-fall).
- (2011). "Chinese Soft power in Latin America: a case of study" JFQ N° 60, 1. Quarter, Washington DC.
- (2005). "US National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America". Disponible en <http://www.carslile.army.mil/s-si> . Bajado 10.10.2009.
- GERTKEN, Matthew y Jennifer Richmond (2011) "China and the end of the Deng dynasty", Stratfor 19.4. Disponible en <http://www.stratfor.com> . Bajado 12.2.2012.
- GIUFFRÉ, Mercedes (2010). "Comprendiendo la idiosincrasia y visión de China sobre América Latina, a la luz del primer Libro Blanco sobre la región", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Materiales de Conferencias, Seminarios y Reuniones de Trabajo N° 5, Buenos Aires.
- GREGOSZ, David (2015). "El sueño nicaragüense de un canal propio". Serie América Central N° 2, KAS, San José.
- HONG, Bo (2012). "La ayuda al exterior de China en América Latina"

- America Infobae. Disponible en <http://america.infobae.com> . Bajado 10.2.2012.
- HU, Jintao (2012). Discurso de Inauguración de la Sesión de Apertura de la 4 Ronda del Diálogo Económico Estratégico China/EEUU., mayo. Disponible en <http://www.fpmrc.cn> . Bajado 3.2.201.
- KISSINGER, H. (2012). "China" Random Mondadori, Buenos Aires.
- LANATA, J. (2015). "Avance chino en Neuquén por 50 años y sin impuestos", Clarín Buenos Aires. Disponible en <http://www.clarin.com> . Bajado 12.9.2015.
- LISSARDY, G. (2015). "El polémico tren Atlántico-Pacífico que China quiere construir en Sudamérica", BBC Mundo. Disponible en <http://www.bbc.com> . Bajado 16.9.2015.
- MERCOPRESS (2014). "China constructing a satellite tracking station in Argentine Patagonia", 12.9. Disponible en <http://en.mercosur.com> . Bajado 12.9.2015.
- MILES, James (2012). "Le toca a Ud. Sr. Xi", El Mundo en 2013, The Economist, versión en español, La Tercera, Santiago de Chile.
- NATHAN, Andrew and A. SCOBELL (2012). "How China sees America", Foreign Affairs vol 91 N° 5 sep-oct. NY.
- SIPRI (2013). "Trends in International Arms Transfers", SIPRI Fact Sheets, Estocolmo.
- SIRVENT Z., Gonzalo (2012). "El mercado de "tierras raras": un mercado estratégico", Documento de Opinión N° 72, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- STRATFOR (2012). "China's leadership transition: meet the new Standing Committee". Disponible en: <http://www.stratfor.com> . Bajado 12.2.2013.
- STRATFOR (2015). "How a Chinese Billionaire got invested in Nicaragua's Canal Plan". Disponible en <http://www.stratfor.com> . Bajado 12.9.2015.
- VAN HALDENWANG, Christian (2010). "China und Lateinamerika – ein Verhältnis auf Augenhöhe?", Die Zeit. Disponible en <http://www.zeit.de> . Bajado 12.2.2011.
- _____ (2010). China in Lateinamerika – vom grossen Unbekannten zum strategischen Partner in der Region?, Fokus N° 7, Entwicklungsbank, Frankfurt am Main. Disponible en <http://www.kfw.de> . Bajado 11.10.2012.
- WITKER, Iván (2013) "América Latina en la transición hegemónica de la República Popular China. Los tópicos de seguridad y defensa", en RODRIGUEZ, Isabel y YANG Shouguo "La Diplomacia pública de China en América Latina", CICIR-UDD-RIL, Santiago de Chile.
- ZHANG, Bijian (2005). "China's Peaceful Rise'to Great-Power Status", Foreign Affairs vol. 84 N° 5, sept-oct.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN LATINOAMÉRICA, UNA AMENAZA LATENTE A LA SEGURIDAD DE LOS ESTADOS, A SUS DEMOCRACIAS Y A LA REGIÓN

Humberto Nilo Penroz*

Introducción

Tal vez una de las mayores, sino la mayor amenaza a la estabilidad social, política y económica de nuestra región, sea la que provenga del crimen organizado (CO.), tanto por sus propósitos como por sus medios para alcanzarlos, incorporando en su progresión soterrada y violenta, altos costos al conjunto del tejido social y cuya consecuencia definitiva e inexorable es su degradación, cooptada por el temor en un extremo, e instalando el poder omnímodo y sin contrapesos en el otro.

Tras la crudeza de las acciones empleadas para sus fines ilícitos, el CO. va socavando, hasta anular o reorientar para su provecho, el accionar del conjunto de instituciones estatales responsables de garantizar el estado de derecho a los ciudadanos, modificando en consecuencia las democráticas decisiones que inspiran la búsqueda del bien común, con fuerte impacto en aquellas encargadas de proporcionar bienes y servicios públicos esenciales para la sana convivencia nacional.

A lo anterior, se suma su capacidad de operar más allá de las fronteras nacionales; abarcar un número no menor de delitos de características diversas, todo ellos de alto impacto; emplear los mercados formales para el blanqueo de utilidades; la ocupación de espacios de poder donde los estados evidencian debilidades; la exacerbación de cuestiones sociales para conseguir lealtades y otras causas que le dan sustento y facilitan su proyección, son realidades a tener en cuenta a la hora de encararlo.

Descripción general del fenómeno y la institucionalidad para contrarrestarlo

Al alero de la Organización de las Naciones Unidas, el año 2000 en Italia, 124 países miembros suscribieron la “Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, conocida también como “Convención de Palermo”, lugar donde se hizo efectiva la ceremonia

* Ingeniero Politécnico Militar, Academia Politécnica Militar. Magíster en Administración de Empresas, Groupe HEC-Centre de Perfectionnement Aux Affaires, París, Francia. Magíster en Administración de Empresas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Alumno (2000) Magíster en Ingeniería de Sistemas Logísticos, Universidad Católica de Valparaíso. Encargado de la Cátedra de Economía de la Defensa de la ANEPE.

como forma de testimoniar el trabajo de autoridades italianas en la lucha contra mafias criminales que asolaban al país.

Subyacían en este acuerdo objetivos relevantes: El primero de ellos buscaba unificar criterios jurídicos de los países firmantes, de modo que no hubiera lugar al bloqueo de procesos de asistencia recíproca entre Estados, y, el segundo, definir normas jurídicas precisas para fortalecer la eficacia del combate doméstico (interno) contra este tipo de agrupaciones.

Esta fue la respuesta de la comunidad internacional a la proliferación de acciones de bandas criminales que, no obstante reconocerse su actividad desde mucho antes y bajo la forma de Mafias, Triadas, Comandos, Yakusas y Carteles, entre otros, evidenciaba ahora características adicionales que le conferían al fenómeno otra dimensión, a saber, 1) aumentaron significativamente sus áreas de operación, pasando de acciones locales a escala transnacional y/o global; 2) se articularon de manera continua formando redes, o accesorias, o de mayor permanencia en el tiempo y generando vínculos comerciales en mercados lícitos; 3) diversificaron y ampliaron sus acciones criminales; 4) los Estados afectados y la misma ONU vieron en estos grupos un atentado a la democracia y la soberanía, en tanto factores contaminadores de la actividad económica y corruptores el aparataje estatal.

A estas particularidades debemos sumar un factor coyuntural determinante, la Globalización, que al instaurar la apertura de fronteras al comercio mundial favoreciendo el libre tránsito de mercancías, capitales y personas como proceso histórico aparentemente irreversible y nunca antes visto, se transforma en instrumento facilitador de los fines criminales, amplificando oportunidades allí donde los controles gubernamentales son laxos, inexistentes, corruptos o simplemente coaccionados por las bandas.

A nivel mundial el tráfico de personas, de órganos humanos, de armas, de drogas, de obras de arte, de materiales radioactivos, de venta de información industrial, de información militar, de lavado de activos y otros bienes o servicios para los cuales existe demanda, representan alternativas viables para la comisión de delitos graves a gran escala y dan lugar a un nuevo mercado altamente rentable.

Hay un peligro mayor en la configuración de estas bandas, cuyos objetivos se extienden más allá de la búsqueda de rentabilidad económica por la vía ilegal, pues al perseguir el control de la producción y la distribución de bienes y servicios ilegales dentro de una zona económica y/o geográfica específica, conforman plataformas que operan como verdaderos “estados paralelos”¹(en un escenario de Estado ausen-

1 RUBIO, Mauricio. La Convención de Palermo contra la delincuencia organizada. En: Cuadernos de la guardia civil XXV, Madrid, Centro de publicaciones ministerio del interior, 2001, pp. 93-102.

te, la delincuencia organizada surge de ese vacío y llega a crear un Estado paralelo, en la cual el vínculo con las comunidades está centrado en una relación autoritaria y de subordinación), para impartir orden y decidir entre otras tareas, la recolección de tributos y la imposición de reglas de operación a la organización delictiva.

Esta evolución es coherente con el “modelo de negocio”, pues los actos del grupo, al estar al margen de la ley, no pueden resolverse dentro del marco jurídico aplicable al resto de la comunidad, cayendo en esta suerte de círculo vicioso que les permite “administrar” la organización bajo normas propias y efectivas. En definitiva, no se perseguiría derrocar a las instituciones oficiales ni menos destruirlas, sino integrarlas y cooptarlas de la mano de la corrupción como actividad clave para el logro de sus propósitos² (mantener grados de control sobre la institucionalidad), fórmula que quedaría en evidencia cuando los carteles priorizan la corrupción por sobre la violencia extrema, empleada esta última como instrumento de disuasión final y poder coercitivo, algo aprendido de los carteles mejicanos³, dando cuenta de una diferencia esencial con otros agentes del crimen con los cuales se presentan ciertas similitudes (terrorismo⁴), constituyéndose en factor diferenciador. El componente ideológico e insurgente del terrorismo se contrapone a la esencia del CO., que apela al beneficio económico como objetivo principal, según lo supone la Convención de Palermo.

Evidentemente que el terrorismo y las pandillas juveniles cuentan con capacidad para cometer delitos cuya finalidad sea económica, incluso con alguna frecuencia, sin embargo esas acciones tendrían un carácter meramente instrumental en relación a sus objetivos de causa y primigenios.

Otro rasgo destacable de las organizaciones criminales es su alta capacidad de adaptación a nuevos escenarios, sean estos favorables o desfavorables, actuando expansivamente cuando ven oportunidades para la comisión de ilícitos bajo su control, o bien 1) retrayéndose hacia zonas más laxas en cuanto a presencia estatal; 2) disminuyendo o eliminando operaciones de mayor riesgo, o bien, 3) trasladando el “negocio” a otras zonas geográficas más allá de sus fronteras de origen. En este orden de idea se hace referencia al denominado “Efecto Cucaracha⁵”,

2 MARTÍNEZ, Ariel Fernando A. Crimen Organizado, narcotráfico y seguridad. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 29-40.

3 *Ibíd.*

4 Terrorismo y pandilla juveniles quedan excluidos de este análisis, por cuanto los objetivos tras los cuales se organizan los primeros, responden estrictamente a motivaciones de carácter político y/o religioso y, a los segundos, los aglutina el logro de un medio y estilo de vida alternativo para sus miembros ligada a una revalorización identitaria.

5 BAGLEY, Bruce. Trafico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo XXI. [En Línea]. Journalism in the Americas. [Consultado el 9 de Noviembre de 2015] Disponible en: https://knightcenter.utexas.edu/austinforum2011_sp.pdf

teoría que da cuenta de los rápidos desplazamientos de las acciones criminales cuando las organizaciones criminales quedan sometidas a estrés de parte de las policías o los sistemas judiciales jurisdiccionales correspondientes. Adicionalmente, adquieren capacidades tecnológicas insospechadas que les confiere ventajas significativas por sobre los órganos persecutores, que casi siempre les llevan rezago. Estas mismas capacidades también les permite sofisticar sus delitos y progresar hacia nuevos y lucrativos campos.

En efecto, entonces, la Convención define como “grupo delictivo organizado” (Artículo N°2) a aquel integrado por tres o más miembros que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, o delitos tipificados con arreglo a esa Convención y con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material⁶.

En su interés por aportar un marco de entendimiento satisfactorio a la problemática que pretendía abordar, en esta instancia, la Convención, se hace explícita la decisión de excluir actos criminales específicos, remitiéndose más comprensivamente a configurar su dimensión y fenomenología, a partir de los rasgos distintivos que estas agrupaciones comparten, a saber:

1. La participación en grupos armados organizados;
2. El lavado de dinero;
3. La Corrupción;
4. La obstrucción a la justicia.

El carácter de transnacional les es conferido cuando se cumple que⁷:

1. Se comete en más de un Estado;
2. Se comete en un Estado, pero parte sustantiva de su preparación, planificación, dirección o control se realiza desde otro;
3. Se comete en un Estado, pero lo realiza un grupo criminal organizado que opera en más de un Estado;
4. Se comete en un Estado, pero tiene efectos relevantes en otro.

Así, como punto de partida, la Convención requería de los suscriptores del acuerdo la tipificación de delito cuando, en sus respecti-

6 UNODC. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada y sus protocolos. [En Línea]. Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito. [Fecha de Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en : <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

7 Resolución 55/25 de la Asamblea General. Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 15.NOV.2000.

vos países, se manifestaran acciones donde estuvieran presentes los rasgos definidos previamente, abarcando incluso operaciones de blanqueo de capitales (todo tipo) y de corrupción.

Otras actividades criminales quedaron incorporadas en protocolos posteriores, referidos a: 1) la prevención, supresión y sanción del tráfico de personas (no hay consentimiento, se verifica coerción, abuso y diferencia de poder relativo) con énfasis en el que padecen mujeres y niños; 2) al contrabando de migrantes (hay consentimiento, acuerdo entre partes) por tierra, mar o aire y, finalmente; 3) a la producción y comercio ilícito de armas.

Cabe hacer presente que pese al interés de despejar dudas y marcar fronteras precisas entre el tráfico de personas y el contrabando de migrantes, aun prevalecen dificultades para distinguir uno, de otro delito, esto por la dificultad práctica que entraña reconocer cuando un individuo es trasladado contra su voluntad, de otro que bajo amenaza es forzado a ello (Caso guerra en Siria).

Con muchas críticas a su haber por parte de quienes piden acciones internacionales más efectivas y decididas en contra de los crímenes que persigue, resaltando la carencia de mecanismos de obligatoriedad y potestad para sancionar que posee, la Convención de Palermo tiene el mérito de convocar, contextualizar, alinear y consensuar criterios que han instalado en las agendas de países, la preocupación por una actividad que se expande por la desmedida avidez de unos (o muchos) y que amenaza a las sociedades modernas con llevarlas al caos por la pérdida de poder de las autoridades legítimas.

A nivel de regiones, la Unión Europea también ha dado pasos importantes en orden a conceptualizar el CO., espacio donde se han establecido los siguientes criterios⁸:

- **Indicadores Obligatorios**

1. Colaboración de dos o más personas;
2. Búsqueda de beneficios de poder;
3. Permanencia en el tiempo;
4. Sospecha de comisión de delitos graves.

- **Indicadores optativos**

1. Reparto de tareas específicas entre sus miembros;

⁸ JIMÉNEZ, Jaime Óscar y MORAL Castro, Lorenzo. La criminalidad organizada en la Unión Europea, estado de la cuestión y respuestas institucionales. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Núm. 91, pp. 173-194. Septiembre-Octubre 2010.

2. Existencia de mecanismos de control y de disciplina interna;
3. Empleo de la corrupción interna, de medios de comunicación; de justicia, etc.;
4. Actividad Internacional;
5. Empleo de violencia e intimidación;
6. Empleo de estructuras comerciales y económicas;
7. Participación en blanqueo de capitales⁹.

Otra instancia continental, el Consejo de Europa¹⁰, ha presentado también una serie de indicadores para definir organizaciones como grupo de CO., pudiendo encontrarse similitudes con aquellas tomadas de la Convención de Palermo, destacando la cantidad de personas que componen el grupo, la capacidad delictiva, y el beneficio económico. A pesar de ello, se requiere de ciertas precisiones y alcances para aunar criterios entre ambos conglomerados, pues Palermo ratifica como fin último de los grupos de CO., la búsqueda de lucro financiero o beneficio material, desconociendo la delgada línea que separa lo económico de lo político, más aun cuando esa línea se vuelve tanto más difusa una vez que se transita en el mundo de la ilegalidad.

A nivel de nuestro continente, encontramos en el tiempo esfuerzos conjuntos para abordar y enfrentar amenazas en forma colectiva, definiendo estructuras jurídicas que operan hasta hoy y que conforman los cimientos de la seguridad hemisférica. Del conjunto de acuerdos, destacan el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca¹¹ (TIAR-1947) y la Organización de Estados Americanos (OEA-1948), dejando expresa constancia que, desde esas estructuras históricas han surgido nuevas miradas e instrumentos que dan cuenta de un inacabado proceso de acuerdos de dimensiones políticas, geográficas e institucionales en pleno desarrollo. Baste mencionar al Consejo de Defensa Suramericano (CDS), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), instancia que expone claramente el giro desde la clásica perspectiva de la defensa hemisférica, a una de seguridad y defensa enfocada a espacios regionales y subregionales con relaciones extra-continetales, inserción global y autonomía estratégica, como también, el retiro formal del pacto (TIAR) de algunos países que adhirieron a él en sus

9 DE LA CORTE Ibáñez, Luis & GIMÉNEZ-SALINAS Framis, Andrea. Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada. Barcelona, Ariel, 2010, pp. 133-134.

10 Organización internacional extracomunitaria de cooperación regional; para la institución co-legisladora de la UE que reúne a los ministros nacionales en distintas formaciones.

11 También Tratado de Río. Según el artículo 3.1 en caso de (...) Un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

inicios (México en 2002; Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela en 2012).

El primero de ellos, aun cuando su sentido apunta a escenarios de agresión y defensa de naturaleza claramente militar en el contexto de la Guerra Fría, es hoy sujeto de revisión para abordar, desde esa instancia, adecuaciones a una realidad hemisférica diferente, caracterizada por el surgimiento de nuevas amenazas ante las cuales es necesario recuperar el rol de actor clave en su análisis, comprensión e involucramiento efectivo para enfrentarlas, tanto por la necesidad de alcanzar niveles de cooperación efectiva entre los países del bloque, como por la magnitud de los daños que ellas pueden llegar a representar al conjunto de esos países, en cuyo caso debiera ocupar un capítulo importante a la proliferación del CO.

En esta misma línea, hay quienes ven una oportunidad de discutir la pertinencia de generar en el seno de este acuerdo, mecanismos que den sustento a acciones contra el terrorismo y CO. al mismo tiempo, teniendo presente alguna evidencia de la relación entre ambos. Para ellos, la actividad terrorista, eminentemente de carácter ideológico, se sustenta en parte vía los ingresos obtenidos de las actividades criminales de bandas a su servicio.

Solo para dar cuenta de la magnitud del fenómeno CO., la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹² entregó oficialmente cifras estimadas del año 2009 que sitúan en US \$ 870.000 MM. los ingresos consolidados que generó esta actividad a nivel global, monto equivalente al 1,5% del PIB. mundial de ese año; más de seis veces el costo de la asistencia oficial de la ONU para el desarrollo para igual período y, equivalió a casi el 7% de las exportaciones mundiales del año analizado.

Un año después, la ONU¹³, entre sus resoluciones, declara un principio fundamental, cual es el afianzamiento de la paz y la seguridad Continental. Tras varios protocolos de enmiendas (1970; 1988; 1996 y 1997) se van perfilando nuevas visiones y espacios de competencia que dan cuenta una preocupación por encarar circunstancias distintas y más complejas, apelando al concepto de "Seguridad Cooperativa"¹⁴, de fuerte componente preventivo y orientado al fortalecimiento de instan-

12 Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC). [En línea]. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2015]. Disponible en: <http://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

13 Carta de la Organización de los Estados Americanos. Bogotá, Colombia. 1948.

14 Estima que los problemas actuales de los Estados no pueden confrontarse aisladamente, y por ello es preciso "construir" confianzas no solo entre Estados, sino también con actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso. Sostiene que cualquier resolución a largo plazo debe considerar la participación de la sociedad civil, las fuerzas armadas, la diplomacia y el ámbito político, entre otros.

cias comunes, como también de mecanismos y procedimientos favorables a la búsqueda de conductas cooperativas por sobre las disonantes y contrarias a los intereses del conjunto de países miembros (32 Estados).

Tras nuevas rondas de reuniones se afianza la visión Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, en virtud de la identificación de las nuevas amenazas (se ratifica el 2003, en México). En este sentido luego se reconoce que estas últimas impactan asuntos tan diversos como la política, la economía, el medioambiente, la salud y a la sociedad toda, supera las barreras geográficas de las naciones y por lo mismo que la efectividad de la acción en su contra necesita de la cooperación de sus adherentes¹⁵.

Sin embargo es en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en ciudad de México (2003), donde queda señalada con mayor claridad la toma de consciencia de la multiplicidad de amenazas, tradicionales y nuevas que sumadas ponen a la seguridad hemisférica en estado de alerta, consignándolas expresamente. En esta cumbre, terrorismo, delincuencia organizada transnacional (DOT.), corrupción, lavado de activos, tráfico de armas, drogas, trata de personas, ataques cibernéticos y las interconexiones que pudieran darse entre ellas, se reconocen como la expresión palpable de peligrosas bandas que en la búsqueda de lucro, poniendo de paso, en jaque a la autoridad.

Se llega así al diseño del "Plan Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional"¹⁶, aprobado por el Consejo Permanente de la OEA. Por esta vía se promueve entre los países miembros, la aplicación de la Convención de Palermo y sus protocolos (el que busca prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, con énfasis en los casos de mujeres y niños; el que fija normas para enfrentar el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; el que persigue delitos asociados a la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y; el que busca el fortalecimiento de las capacidades y habilidades nacionales, subregionales y regionales de cara a la DOT.

Creada en 1996, la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) viene a implementar el conjunto de estamentos que, en el seno del Consejo Permanente de la OEA, sirven al propósito de generar insumos para toma de decisiones acertadas en un amplio espectro de temáticas. La seguridad y la confianza en la macro región; la promoción de la cooperación interestatal; la prevención de la violencia y el delito; la

15 AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). Declaración de Bridgetown. Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica. Bridgetown, Barbado, Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2002.

16 CP/RES. 908 (1567/06), aprobada en sesión del 25 de octubre de 2006. [Consultado el 14 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp>

erradicación de minas terrestres antipersonales, la ejecución del Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el combate contra la trata de personas; el monitoreo de la Conferencia sobre Seguridad de México 2003; la preocupación por la seguridad de Estados pequeños e insulares del Caribe y, el tráfico de armas pequeñas y ligeras; entre otros, han sido parte de sus preocupaciones.

A la hora de hacer un balance de progreso en materia de estandarización de criterios y esfuerzos de los Estados de la región sobre valoración de la paz; adhesión a la nueva interpretación de la seguridad y su alcance multidimensional, y finalmente al surgimiento de iniciativas en favor de la prevención, tratamiento y combate a nuevas amenazas bajo una mirada común, se puede reconocer avances con limitaciones que derivan, en esencia, de las prioridades, contingencias, circunstancias, regímenes, cultura, perspectivas de cada nación y el estado de sus economías, condiciones que dan cuenta de asimetrías insoslayables que terminan impactando los procesos de implementación de medidas de seguridad, retardándolas, posponiéndolas adaptándolas o simplemente descartándolas (Ver anexo N°1).

Hay entonces tareas pendientes en cuanto a lograr mayores avances en materia de integración y colaboración, para darle más efectividad a iniciativas que van contra el CO., alineando cuestiones jurídicas; facilitando el intercambio de información; constitución bancos de datos conjuntos; disminución de la burocracia; estandarización de procedimientos, simplificando procesos de extradición; incorporando sistemas de evaluaciones objetivas del proceso; asignando recursos para investigaciones del fenómeno y elaboraciones de planes de corto mediano y largo plazo, entre otras medidas.

Para ello parece razonable concentrar esfuerzos más que desagregar los existentes, gestión que debiera ocurrir en el seno de la OEA., donde estamentos creados en el tiempo para ese propósito (tratamiento, prevención y combate al CO.), se multiplican debilitando la fuerza de los consensos y la instrumentalización oportuna y contundente de medidas activas. Tampoco es descartable que el tema se enfrente desde una organización trans-regional en respuesta al CARSÍ¹⁷, que ha recibido críticas de agencias norteamericanas por carecer de estrategia coherente y producido esfuerzos inconexos y contradictorios incluso, a los que se suma carencia de evaluaciones rigurosas de los resultados de sus distintos programas.

17 Iniciativa Regional de Seguridad de América Central (CARSÍ, por sus siglas en inglés), programa de asistencia de los EE.UU. cuyo objetivo es fortalecer los aparatos de seguridad y reducir los índices de criminalidad en Centroamérica, en la región del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras).

El Crimen organizado en Latinoamérica

América Latina fue la única región del mundo donde aumentó la violencia letal en el período 2000-2010¹⁸; en 11 de los 18 países de la de la subregión se registraron tasas de homicidios superiores a 10 por cada 100.000 habitantes, cifra que la Organización Mundial de la Salud (OMS) correlaciona con pandemia; los robos se han triplicado en el último cuarto de siglo y se llevan el primer puesto en los delitos que más afectan a la población, donde 6 de cada 10 se cometen con violencia; la violencia criminal le costaría al conjunto de países alrededor de US \$ 16.000 MM¹⁹ anuales (cifras del 2012); con tan solo el 8 % de la población mundial, en su territorio se genera el 40% del total homicidios, el 66% de los secuestros con extorsión y el 75% de los secuestros totales; los países de mayor violencia en el mundo son, Guatemala, El Salvador y Honduras, este último de hecho, el más peligroso de todos, con tasa de 82,1 homicidios por cada 100.000 habitantes (cifras del 2010)²⁰; 40 de las 50 ciudades más violentas del planeta nos pertenecen y los nueve primeros lugares se reparten entre México (5), Brasil (2), Honduras (1) y Venezuela (1); aquí se produce toda la cocaína que consume el mundo, 850 toneladas que se reparten entre Colombia (51%), Perú (36%) y Bolivia (13%) y, se participa activamente en la producción de heroína, cannabis con fuerte incremento en algunas de origen sintético, entre otras peculiaridades (Ver Anexo N°2).

Cuadro N° 1
Tasa de Homicidios por Habitantes (2014)

N° y tasa homicidios por 100 M. habitantes, X región de la OMS y nivel de Ingresos		
Región de la OMS y nivel de ingreso de los países	N° Homicidios	Por 100.000 Habitantes
Región de África, ingresos bajos y medianos	98.081	10,9
Región de las Américas, ingresos bajos y medianos	165.617	28,5
Región del Mediterráneo, ingresos bajos y medianos	38.477	7,0
Región de Europa, ingresos bajos y medianos	10.277	3,8
Región de Asia Sudoriental, ingresos bajos y medianos	78.331	4,3
Región del Pacífico Occidental, ingresos bajos y medianos	34.328	2,1
Todas las Regiones, Ingresos altos	48.245	3,8
Mundial(a)	474.931	6,7

Fuente: "Informe sobre la Situación Mundial de la Prevención de la Violencia 2014", de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- 18 Informe Regional Humano 2013-2014: "Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuesta para América Latina". del programa del PNUD.
- 19 BARTOLOMÉ, Mariano. Situación del crimen organizado en América Latina, *Ágora Internacional* Vol. 4 N°10, pp.16-20. 2009.
- 20 MANRIQUE, Luis Esteban G. "El negocio del crimen y la seguridad". [En Línea]. Infolatam. [Fecha de Consulta 11 de noviembre d 2015] Disponible en <http://www.infolatam.com/2012/05/16/el-negocio-del-crimen-y-la-seguridad/>

Ciertamente que no se trata de buenas noticias, por el contrario, dan cuenta del fenómeno de mayor preocupación en varias de nuestras sociedades y dado pie a severos cuestionamientos sobre aquellas políticas públicas diseñadas precisamente para oponerse, controlar y reducir el impacto de la criminalidad en la región, elaboradas en su mayoría a base de medidas de choque que se combinan con penas más severas y disminución de la edad para imputar y condenar, práctica a la que se ha dado en llamar “populismo punitivo”²¹. Sobre ella ha habido serias interpelaciones, porque tanto en la producción como en la criminalización del consumo, habría fracasos persistentes a la luz de los resultados (César Gaviria, Fernando Cardozo y Ernesto Zedillo, año 2009, en la ceremonia de creación de Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia), postura que ha hecho ver la conveniencia de cambiar ciertos paradigmas e intentar revertir, con mejores instrumentos, la evolución del problema.

En este escenario, los gobiernos locales enfrentan retos prioritarios toda vez que el poder del CO. se ha fortalecido y transformado a sus máximos líderes en actores estratégicos de alto nivel -Caso Marcos Camacho, alias “Marcola”, líder del Primer Comando de la Capital, organización criminal brasileña que solo el 2006, en Sao Paulo, tras una ola de violencia causó en menos de una semana 293 atentados, dejó 170 muertos y 53 heridos. Podría contar con alrededor de 140.000 “soldados” en su estructura y lleva a algunos de sus miembros al servicio público a través de concursos oficiales-, incluso hemisférico, para poner en algunos casos en jaque logros que progresivamente han alcanzado los Estados y sus sistemas democráticos. Y esto no es cuestión de percepciones, a su manera se ha llegado a difuminar las fronteras geográficas movilizandando recursos con grados de libertad por buena parte de la región para acceder a los mercados mundiales y, en ese recorrido, penetrado estructuras políticas y sociales en varios países a niveles sorprendentes.

21 CARRIÓN, Eduardo. Reforma policial. ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? [En Línea] 12 mayo 2014 [Consultado el 14 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/38841-reforma-policial-realidad-ineludible-nueva-doctrina-seguridad>

Cuadro N° 2 Conductas sospechosas y maliciosas detectadas en la RCE.

Mercosur	Países Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de Armas	Pobreza y carencias sociales	Medio Ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen Organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen Organizado	Medio Ambiente y desastres naturales
Medio Ambiente y desastres naturales	Tráfico de Armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de Armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen Organizado	Tráfico de Armas	Crimen Organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio Ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: F. Rojas Aravena, en Oswaldo Jarrín: "Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad hemisférica", FLACSO, noviembre 2004.

Thomas C. Schelling, en sus obras "Economic Analysis and Organized Crime" (1967) y "What Is the Business of Organized Crime?" (1971) llega a la conclusión que el CO. posee características similares a la de los gobiernos, en tanto cuanto 1) impone normas propias dentro de un territorio determinado, referenciado geográfica o funcionalmente a efectos de recaudar impuestos y sin excluir la extorsión como acción necesaria y, 2) para imponer tales reglas, hacen lo posible para asegurarse el monopolio del empleo de la fuerza coactiva, usurpando con ello una función propia e indelegable del Estado.

¿Cómo es que esto ha llegado a ser posible a pesar de los esfuerzos y políticas implementadas?

Múltiples serían las causas del fortalecimiento de los distintos delitos que se enmarcan bajo este concepto. Narcotráfico; contrabando de inmigrantes; falsificación y desviación de mercancías; tráfico de armas; extorsión; secuestro; lavado de dinero y algunas otras. Entre estas causas podríamos señalar las siguientes:

1. Grados de impunidad que los sistemas jurídicos permiten, muchas veces por la habilidad de los delincuentes para aprovechar vacíos o contradicciones en los marcos legales;
2. Marcos jurídicos dispares entre países para sancionar un mismo delito;
3. Concentración en muchos casos, en la acción de la fuerza militar y policial, descuidándose la adopción de medidas preventivas de inserción y reinserción social;
4. Vacíos de poder que deja el Estado;
5. Término de guerras internas, en los casos de El Salvador y Honduras;
6. Pobreza, exclusión social, violencia intrafamiliar y falta de oportunidades laborales;

7. Tránsito desde actividades individuales hacia formas criminales asociativas, al estilo empresa, desde donde se respalda el accionar tanto en el ámbito legal como ilegal con apoyo en la actividad política y económica. Estructura, división el trabajo y especialización de la mano de obra formarían parte de procesos administrativos bien manejados;
8. Empleo de la violencia extrema de ser necesario, de la amenaza y la intimidación;
9. Corrupción de agentes del estado (policías, empleados públicos, miembros del parlamento; autoridades políticas, militares, ministros, etc.);
10. Hacinamiento en recintos penales, que impiden medidas efectivas en procesos de reinserción;
11. Mordaza a la prensa para no informar crímenes, imponiéndole autocensura en casos vinculados a CO.;
12. La aldealización del mundo, que con su apertura comercial favorece la transferencia de flujos de mercancías y servicios entre mercados de oferta y demanda como nunca antes;
13. Surgimiento de nuevas oportunidades para el CO. como consecuencia de los avances tecnológicos (fraude bancario y fraude con tarjetas de crédito, entre otros);
14. Alta rentabilidad en el corto plazo y capacidades para inyectar parte del dinero obtenido ilícitamente, en el sistema financiero formal, que además le asegura la generación de rentas;
15. Poder y riqueza;
16. Escases de recursos estatales para oponerse adecuadamente al CO.;
17. El temor que infunden las bandas del CO. en la población general, construyendo redes de apoyo voluntarias e involuntarias que les brindan protección;
18. Articulación de redes de CO. facilita la cooperación e incorporación a nuevos mercados y potencia la transnacionalidad de los delitos, superando barreras culturales e idiomáticas entre los integrantes.

Antecedentes del punto de partida del CO. en Latinoamérica se encuentran desde la segunda mitad del siglo XX y emerge vinculada al desarrollo de las industria de las drogas, principalmente la cocaína y la ascendente demanda por su consumo, impulsada en mayor medida por Estados Unidos (EE.UU.). Estas condiciones dan paso a formatos nuevos de organización criminal para adaptarse a la promoción y exportación de drogas con énfasis en el control con empleo de la fuerza sobre pequeños productores de coca -también cannabis y opio en menor medida- diseminados en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, e integrando además a su cadena de funciones, 1) tareas de procesamiento químico para la transformación definitiva antes del consumo; 2) creación de redes propias para la distribución en los dos mercados

inicialmente de mayor atractivo (EE.UU. y Europa), y finalmente, 3) cerrar acuerdos con otras OC. europeas y asiáticas para la venta de sus productos.

Como bien público que es, el Estado tiene el deber irrenunciable de proveerla y con tal propósito debe dotarse de políticas integrales, sustentadas en sus singularidades locales y materializadas con la colaboración activa de las comunidades perjudicadas.

Sin embargo, en buena parte de las democracias latinoamericanas se presenta un déficit que no es menor en cuanto a: 1) la profesionalización de sus órganos policiales, allí donde se ha postergando el fortalecimiento de sus capacidades investigativas; hay carencia de incentivos apropiados; excesiva rigidez estructural; politización de sus mandos y falta de acercamiento a las comunidades que sirven, entre otras, todo ello en un contexto donde este recurso estatal es la cara más visible de su gestión en el ámbito preventivo y punitivo; 2) sistemas de justicia, con serias debilidades para garantizar el cumplimiento de Estado de Derecho a sus ciudadanos, muchos de los cuales -sistemas de justicia- arrasados hacia altos niveles de politización, o bien limitan su consolidación, o bien contribuyen a aumentar la corrupción de tribunales que, como círculo vicioso, conduce a su descrédito y refuerza la percepción de que las leyes no son todo lo rigurosas que debieran ser frente al delito en cualquiera de sus dimensiones y; 3) sistemas penitenciarios sobrepoblados y abuso de la prisión preventiva vienen a representar, en los hechos, las consecuencias de deficientes sistemas policiales y de justicia que, por lo demás, al omitir el ejercicio de la función rehabilitadora, ha transformado a los recintos penitenciarios en centros impulsores de la violencia, el abuso de los derechos humanos, de las redes criminales y la reincidencia.

Síntesis del fenómeno en los principales países de la región

País	CHILE
Superficie Territorial	756.100 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	17.748.000
PIB. (en US\$)	263.115.000.000
Gasto en Seguridad	5.511.299.093
Evolución del Crimen Organizado:	
1. De acuerdo con el Informe Regional de Desarrollo Humano (IDH) 2013-2014 del Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD), el crimen y la violencia en el país ocupan el centro de las preocupaciones de su población. En efecto, el IDH "Seguri-	

dad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, da cuenta en ese informe, que nuestro país, no obstante tener el mejor Índice de Desarrollo Humano de la región y la tasa más baja de homicidios en igual contexto, robos, hurtos, lesiones, secuestros, violaciones y violencia intrafamiliar se han disparado en los últimos años. De hecho, pese a la evidencia de tasas de homicidio descendentes en buena parte del país, en ambas Regiones extremas y la Metropolitana (en menor medida), se registran aumentos (Se recomienda al efecto, revisar las interesantes constataciones que emanaron de ese trabajo, cuyo resumen se consigna en el Anexo N° 3).

- Si bien no se trata de cuentas acreditables al CO., si muestran una tendencia que debiera preocuparnos y por dos razones, a saber:
 1. La primera tiene que ver con la disponibilidad de recursos que alcanzan las familias cuando mejoran su posición económica y financiera como efecto del crecimiento del PIB per cápita, disponibilidad que puede ser asignada a diferentes usos alternativos. No es casualidad que el destino final de los mercados de las drogas sean en esencia los economías más dinámicas y grandes del mundo.
 2. La segunda se relaciona a la escalabilidad del conocimiento, concepto que también podría aplicar a la delincuencia, pero con un ingrediente más, el primero, que dice relación con ingresos (en promedio, más altos y por tanto mayor disponibilidad de liquidez). En este sentido podría, a nivel de suposición, operar como incentivo y en base a la experiencia delictiva, la articulación de bandas con mayor ambición para acceder a mercados de mayor rentabilidad aprovechando las cercanía con dos de los más grandes centros productores de hoja de coca (Bolivia y Perú).
- Desde la perspectiva jurídica, Chile no reconoce al CO. como delito, sino, como una “denominación genérica” que se les da a aquellos delitos en los que actúan grupos de personas en forma organizada”²². De ahí que lo que se llega a sancionar son conductas realizadas por una pareja, o grupo de personas que atentan contra el orden social y que se proyectan en el tiempo para alcanzar ciertos grados de permanencia.
- La forma más visible con la que el país ha dado señas de preocupación por el CO., ha sido el “Plan Frontera Norte” (2011), formulación de una estrategia que buscaba frenar la comisión de delitos transfronterizos, cuyo propósito declarado fue el establecer una coordinación multisectorial contra el CO., fortaleciendo la frontera marítima y terrestre de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta²³.
- En términos relativos, la situación del país v/s la de la Región como un todo, es favorable, tomando en cuenta los niveles de gobernanza, corrupción institucional, efímeras incursiones de grupos criminales y en especial, los niveles de violencia comparados, ubicándonos entre los países de menor ocurrencia porcentual de homicidios (ver Anexo N° 3).

22 Fiscalía, Áreas de persecución, Crimen Organizado y Lavado de dinero. [En Línea]. Ministerio Público de Chile [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.fiscalia-de-chile.cl/Fiscalia/areas/organizado.jsp>

23 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Realidad Nacional de Crimen Organizado Transnacional [En Línea]. Informe. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/13225/1/93116_BCNINFORME_GRID_22-11-2011_JJ_REALIDAD-NACIONAL.doc

- Teniendo como instrumento de fondo los acuerdos de la Convención de Palermo, el año 2005 la Policía de Investigaciones (PDI.) definió nuevos parámetros para combatir al CO., comenzando con la generación de una distinción precisa entre 1) bandas criminales organizadas (BCO.) y 2) organizaciones criminales (OC.):
1. BCO.: Todo grupo estructurado básico, involucrado en delitos que merecen pena aflictiva y que tienen carácter de crimen²⁴. Estas asociaciones estarían compuestas por dos o más personas que actuarían para obtener dinero o poder;
 2. OC: Se caracterizan por exhibir una actividad permanente en el tiempo, con vinculaciones internacionales, mandos definidos y roles específicos²⁵.
- Planes desplegados por las fuerzas policiales para contener el crimen organizado transnacional:
 1. **Amazon:** Grupo de trabajo dedicado al combate del fenómeno terrorista;
 2. **Operación Pangea VII:** Reunió 198 puntos de contacto de fuerzas policiales, servicios de aduanas y organismos reguladores en materia de fármacos, llevando a cabo conjuntamente actividades coordinadas contra sitios web ilícitos e incautación de fármacos;
 3. **Operación Blindaje:** Enfocada en la ejecución de diligencias operativas para el control y recuperación de vehículos, armas de fuego y detenciones de autores de este tipo de ilícitos;
 4. **Operación Júpiter VI:** Diseñada para identificar y desbaratar actividades de grupos de Crimen Organizado Transnacional (COT). involucrados en la producción y distribución ilegal de productos falsificados o piratas, comercio ilícito, contrabando y evasión de impuestos;
 5. **Operación Spartacus:** Destinada a la búsqueda y rescate de víctimas de trata de personas a nivel regional²⁶.

País	MÉXICO
Superficie Territorial	1.964.380 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	120.607.000
PIB. (en US\$)	1.287.557.000.000
Gasto en Seguridad	7.299.439.730
Evolución del Crimen Organizado:	
<ul style="list-style-type: none"> • En su territorio operarían (cifras de JUN.2013) alrededor de 88 organizaciones criminales identificadas con nombres y zonas de influencia dedicadas al tráfico ilegal de drogas, dejando buena parte de su geografía en manos de la delincuencia 	

24 Estadísticas de crimen organizado en Chile. Jefatura Nacional contra el Crimen Organizado. Policía de Investigaciones Noviembre, 2011.

25 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Loc. Cit.

26 Policía de Investigaciones de Chile, Cuenta Pública 2015. Disponible en: <http://www.policia.cl/-cuentapublica2015/cuentapublica/cuenta-publica-pdi-2015.pdf>

organizada, de acuerdo a lo consignado por "Contralínea MX"²⁷, periódico de denuncia alternativo mexicano que declara su vocación por la investigación. Su fuente sería la Procuraduría General de la República. De ese total, solo 8 se consideran grandes organizaciones del narcotráfico y el resto actúa por la cobertura que les proporcionan esos "8" mayores. En conjunto generarían utilidades cercanas a los US \$ 39.000 MM. anuales.

- Las ocho más grande OC. serían las bandas 1) los Zetas²⁸, -con 3 grupos seguidores-; 2) del Pacífico o Sinaloa, con 12 grupos seguidores-; 3) los Arellano Félix, -con 14 grupos seguidores-; 4) la Familia Michoacana, -con 5 grupos seguidores-; 5) los Caballeros Templarios, con 2 grupos seguidores-; 6) el Nuevo Cártel de Juárez, -con 2 grupos seguidores-; 7) el Cártel de la Barbie, -con 23 grupos seguidores- y 8) el Cártel de los Beltrán Leyva, del que se habrían descolgado 19 grupos menores.
- Carteles de la droga mexicanos realizan operaciones principalmente en las zonas rurales y semirurales de México y cada vez más, en ciudades cercanas y en las zonas rurales del Triángulo del Norte²⁹.
- El comercio de droga crece en México a partir de implementación de nuevas políticas de seguridad instauradas por los EE.UU. cuando refuerza controles con mejores y más sofisticados componentes tecnológicos aplicados al monitoreo de las rutas del Caribe, utilizadas por los carteles colombianos.
- El efecto inmediato fue la búsqueda de nuevas alternativas de tránsito, esta vez por América Central y México³⁰, condición que a la fecha perdura. Pasa así a ser la ruta más activa del mundo para el tránsito de droga y operando ininterrumpidamente desde los años setenta (por ella se accede al mayor mercado de consumo mundial), denominada como una de las áreas "calientes" en cuanto al movimiento bidireccional entre mercados de productores y consumidores (droga y armas).
- Tal circunstancia lleva a la generación de capacidad y disposición de "emplear" todo recurso contra fuerzas que se interpusieran a este flujo, recurriendo los carteles a la justicia para desdibujar y acusar a figuras públicas que finalmente llevaría a la cárcel por 5 años a una de ellas (Noé Ramírez Mandujano, ex titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada del país, encarcelado entre 2009 y 2013). Así la extorsión se transforma en recurso para quebrar la institucionalidad, que se hace más efectiva aún si convive con un debilitado sistema judicial "cómplice", resultado de la cooptación por parte de los grupos criminales, en cuyo caso el acceso a expedientes, peritajes policiales, extravío de causas, alertas de pesquisas, facilitaciones de fugas y tantas otras formas de colaboración son medios excepcionales reforzados con pagos de cuotas a policías locales.
- Las relaciones de carteles mexicanos con bandas peruanas, narcotraficantes

27 FLORES, Nancy. Los 89 cárteles que arrasan México. [En Línea] Contra línea. 2 junio 2013 [Consultado el 14 de Noviembre de 2015] Disponible en: <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>

28 Como los narcotraficantes más violentos del país se vincula a Los Zetas, con negocios que van desde el Continente Americano hasta el europeo y controlarían a tres organizaciones de menor nivel pero igual dimensión de brutalidad: Los Talibanes, Los Legionarios y Los Hijos del Diablo.

29 CANTOR, David & JASKOWIAK, Catherine. La nueva ola: Crimen organizado y desplazamiento en México y Centroamérica. [En Línea]. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas. 25 junio 2015. [Consultado el 11 de noviembre de 2014]. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analysis/nueva-ola-crimen-organizado-y-desplazamiento-en-mexico-y-centroamerica>

30 ROCA, Xavier Servitja. El Crimen Organizado en México y el "Triángulo Norte" durante el mandato de Felipe Calderón. Documento Marco, 11 diciembre 2012. p. 5.

colombianos -especialmente en su condición de proveedores directos de clorhidratos (HCI), como los Rastrojos y las FARC-, pandillas de El Salvador, Guatemala y Honduras, sería estrecha y habría evidencia sustantiva de sus vínculos, confirmándose la transnacionalidad del CO.

- El CO mexicano habría sido objeto de 3 transformaciones importantes, a saber:
 1. Fracturación en múltiples organizaciones pequeñas por efecto de la lucha contra la policía y el Ejército que lideró el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (01.DIC.2006- 30.NOV.2012), pasando de 6 grupos originales responsables de todo el territorio nacional, a muchas agrupaciones menores;
 2. Cambio a hacia organizaciones multicriminales, con capacidad para cometer más de 20 delitos todos de alta rentabilidad y, finalmente;
 3. Paso de grupos de base nacional, a ofensiva hacia la internacionalización, llevando sus actividades más allá de las fronteras mexicanas, hacia el resto de América y Europa.
- Del despliegue de fuerzas militares destinadas a contener el CO. se sostiene que:
 1. La formación militar sería inapropiada para actuar contra un adversario que emplea medios no militares como respuesta a sus acciones. Así, corrupción, extorsión, empleo de la población civil como medio de encubrimiento y lavado del dinero, habrían terminando por “desencajar” a uniformados;
 2. Esas fuerzas institucionales no habrían recibido el respaldo legal necesario para ejecutar su misión, operando por ello al margen del Estado de Derecho y;
 3. No se les habría asignado presupuesto acorde a las múltiples necesidades de operaciones de esa envergadura (operaciones marítimas, blindaje de las fronteras marítimas, control efectivo del espacio aéreo y emplazamientos prolongados en lugares de fuerte actividad criminal).

Cuadro N° 3 Separación de Funciones

Militares	Policías
Compromiso con el Estado, Su ámbito de actuación es la seguridad y defensa nacional.	Compromiso con el ciudadano.
Se basa en la lógica amigo-enemigo y se prepara para hacer la guerra, es decir el conflicto armado o “política con derramamiento de sangre”.	Su ámbito de actuación es la seguridad ciudadana.
Se organiza en unidades bajo un sistema de comando, control y comunicaciones, rigurosamente centralizado.	Su lógica es servir al ciudadano, hacer cumplir la ley y prevenir el delito, para lo cual dosifica el uso de la fuerza, incluyendo sistemas de armas no letales.
Prefiere la Acción Estratégica Directa.	Actúa en organizaciones menores y en forma más autónoma y descentralizada.
Cuenta, se encuentra preparado y utiliza sistemas de armas pesadas, con alto poder de fuego y letalidad.	Privilegia la negociación, conciliación y amigable composición.
La disciplina militar adiestra al soldado a hacer colectivamente, formando cuerpos, de una manera automática y obligatoria, lo que le han enseñado en tiempo paz.	El policía está casi siempre solo, y debe decidirse al adoptar una actitud que no siempre puede estar respaldada por las órdenes generales más amplias y comprensivas, siendo personalmente responsable de sus actos.

Fuente: MOLOEZNİK, Marcos Pablo & SUÁREZ de Garay, María Eugenia, El Proceso de Militarización de la Seguridad Pública en México Disponible en:<http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN48/5-448.pdf>

- México y Colombia controlarían el 90% de la producción de cocaína mundial y el primero de ellos se ubica en el sexto lugar de los países con mayor delincuencia organizada y niveles de errores judiciales, tanto en su fase primaria (detención y formulación e cargos) como en la procesal, superado solo por Iraq, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Guinea Ecuatorial³¹.
- Para el investigador Jorge Luis Sierra³², en México “nunca ha habido un combate frontal (contra el crimen). El combate frontal sería empleando todos los elementos del poder nacional, reforzando las instituciones, eligiendo un diseño apropiado de la fuerza y construyendo presencia del Estado mexicano en lugares donde es prácticamente inexistente”.

País	TRIÁNGULO NORTE
Superficie Territorial	El Salvador: 21.040 km ² , Guatemala: 108.890 km ² , Honduras: 112.490 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	El Salvador: 25.495.000.000, Guatemala: 58.464.000.000, Honduras: 19.567.000.000
PIB. (en US\$)	El Salvador: 25.495.000.000, Guatemala: 58.464.000.000, Honduras: 19.567.000.000
Gasto en Seguridad	El Salvador: 149.455.885, Guatemala: 257.962.025, Honduras: 252.646.424
Evolución del Crimen Organizado:	
<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados que componen el Triángulo Norte -El Salvador, Honduras y Guatemala- y México, registran alza sostenida en sus niveles de violencia como consecuencia del CO., ampliando la percepción y preocupación continental por la seguridad en Centroamérica y su proyección al resto del continente. • El CO. en esta región se compone esencialmente de pandillas callejeras, carteles de droga mexicanos y transportadores de drogas. • Pandillas y carteles mexicanos son responsables del desplazamiento y la transnacionalización del crimen en estos tres países. • Las pandillas, integradas mayormente por las denominadas “Maras”, operan en El Salvador y Honduras, y en menor medida en Guatemala. • Los Maras son las pandillas de mayor influencia en el Triángulo y que surgiendo en Los Ángeles (EE.UU.), logran expandirse a la región en los noventa. Las más destacadas son la Mara “Salvatrucha” y la Mara “Barrio 18”, que llegan a constituirse tras deportaciones resueltas por EE.UU. desde 1994 y constituidas básicamente por jóvenes con antecedentes penales que tenían pertenencia a grupos con estas características: pandillistas. El factor de integración inicial fue la búsqueda de protección, identidad y sentido de respeto³³. • Las deportaciones al comienzo fueron masivas, desordenadas y sin los necesarios flujos de información comunes a procesos de cooperación de esta naturaleza (país que expulsa y el país que recibe), facilitando su articulación en los nuevos ambientes. 	

31 BLANCO, Sagrario Morán. La Delincuencia Organizada en América Latina: Las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado en México. [En Línea]. Revista electrónica iberoamericana, vol 4, n°1 [Consultado el 11 de noviembre de 2015] disponible en : http://www2.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_04_10_Sagrario.pdf

32 FLORES, Nancy. Loc. Cit.

33 SANTAMARÍA, Gema, La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Abril 2013. p. N° 6.

- Su expansión se explica por la transición de pandillas atomizadas y geográficamente delimitadas existentes en estos países, hacia células que adhirieron más tarde a una de las dos confederaciones ya señaladas, adquiriendo en el proceso su carácter más jerárquico y disciplinado, con estrictos códigos de conducta. También, porque los tres países enfrentaban condiciones similares en cuanto a capacidad/debilidad institucional para enfrentar el delito común y el CO.
- A la defensa del territorio “propio”, se suma la componente “lealtad”, que pasa a exceder la identidad nacional típica, para conseguirla luego de modo trasversal por parte de los integrantes de los países del Triángulo.
- Entre las razones que explican la fuerte concentración de tráfico ilícito en la zona, pueden considerarse las siguientes:
 1. Proximidad con México y los cárteles que controlan rutas de tráfico ilícito presentes en la zona.
 2. Extensión de costas propicias para habilitar puertos improvisados útiles para el traslado de carga ilícita.
 3. Espacios fronterizos y regiones con débil presencia estatal o frágil institucionalidad³⁴.
 4. El fuerte flujo migratorio en las zonas fronterizas del Triángulo ha facilitado el proceso de transnacionalidad del CO.
 5. Necesidad de encontrar nuevos territorios bajo menor control institucional tras la fuerte ofensiva de Felipe Calderón, desplazó rutas y movilizó personas hacia nuevas rutas en Centroamérica.
- Organizaciones criminales mexicanas amplían así su radio de acción (particularmente Los Zetas y la Federación de Sinaloa), controlando zonas rurales y fronterizas de Honduras y Guatemala, países objeto de las mayores tasas de homicidios actuales, ubicando a Honduras en el número uno del ranking mundial el año 2013³⁵.
- Gran parte del alto número de homicidios y confrontaciones violentas de la última década se vincula a ajustes de cuentas, disputas territoriales o rivalidad entre bandas del CO. Sin embargo, también las altas tasas de homicidio estarían contaminadas por intervenciones policiales y militares que, al intentar desestabilizarlas a ellas y los mercados ilícitos en que se mueven, se transforman en mayores confrontaciones y competencia, evidencia que hace difícil establecer con claridad, qué punto de la violencia del Triángulo del Norte se relaciona exclusivamente a las drogas³⁶.
- En 2010 más de 195 mil personas con antecedentes criminales fueron deportadas a EE.UU., mientras que a Centroamérica, 130 mil entre 2001 y 2010³⁷.

34 ROCA, Xavier Servitja. Op. Cit. p. 8.

35 BBC Mundo. Los Cincos países con más y menos homicidios en el mundo. [En Línea]. BBC. 10 abril 2014. [Consultado el 11 de noviembre de 2015]. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc

36 METAAL, Pien. & VELDE, Liza T. Drogas y violencia en el Triángulo del norte, ¿dos caras de la misma moneda?. [En Línea]. TNI. 17 Septiembre 2014 [Consultado el 10 de noviembre de 2014]. Disponible en: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/drogas-y-violencia-en-el-triangulo-del-norte-dos-caras-de-la-misma-moneda>

37 GARZÓN Vergara, Juan Carlos. Loc. Cit.

País	COLOMBIA
Superficie Territorial	1.141.750 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	49.007.000
PIB. (en US\$)	387.692.000.000
Gasto en Seguridad	8.416.388.574
Evolución del Crimen Organizado:	
<ul style="list-style-type: none"> • A lo largo de su historia ha convivido con la violencia extrema, desde la guerrilla (FARC y ELN), hasta el surgimiento más reciente de bandas criminales (Los Rastrojos, Las Águilas Negras y Los Arubeños) que han ampliado la cobertura de actividades ilícitas, pasando por la constitución de grupos paramilitares (AUC y ERPAC) que se desarrollaron al alero de un entorno propicio, pero caracterizado también por una sociedad que, a pesar de ello, ha crecido y crece a ritmo que sorprende. • Esta descarnada realidad la explica su posición geográfica, en tanto hacia ella confluyen cuatro naciones que, como paso obligado, encuentran en su territorio un punto neurálgico que favorece el flujo de actividades ilegales, cuyo destino final son los atractivos mercados de consumo del hemisferio norte, adquiriendo allí, en Colombia y por este factor, la dimensión y/o carácter transnacional del CO³⁸. • Debilidad estatal para imponer el estado de derecho en algunas provincias específicas, propició el imperio de las actividades propias de CO., que se ha robustecido, ampliado redes y generado capacidades adaptativas, mermando atribuciones indelegables del estado formal y degradando los derechos humanos de la población bajo su dominio ejercido por la fuerza. Las amplias zonas bajo la tutela del CO. en el país les facilita el desplazamiento de recursos con gran libertad. • Factor determinante del desarrollo y fortalecimiento del narcotráfico colombiano encontraría sus orígenes en la fuerte determinación del gobierno militar de Chile, de la década de los setenta, por erradicar el procesamiento de la mayor parte de la cocaína de origen peruano y boliviano realizada en la zona norte del país³⁹, actividad que a partir de esos momentos, se traslada a territorio colombiano a falta de otros actores con esa capacidad y en esa época. • Se reconocen tres marcados momentos en la evolución del narcotráfico en el país: <ol style="list-style-type: none"> 1. El primero, con el surgimiento de los grandes carteles de Cali y Medellín, este último con Pablo Escobar Gaviria a la cabeza y controlando desde la producción de pasta base hasta la distribución de cocaína cristalizada en EE.UU. Se caracterizó por establecer organizaciones jerárquicas, integradas verticalmente y suficientemente robustas como para administrar todos los eslabones de la cadena del “negocio”. 2. El segundo (1996-2006), definido por la reestructuración de carteles denominados “bebé” o “cartelitos”, que se hicieron de las rutas de Pablo Escobar tras su muerte, formando una suerte de federación de carteles que tendían a especializarse solo en determinados eslabones de la cadena, con narcotraficantes y mafias que trabajaban eventualmente unidos (en muchos casos terminaron en duros combates entre ellos). 	

38 Insight Crime, Colombia. [En Línea]. Inshight Crime, Crimen Organizado en las Américas [Consultado el 10 de noviembre de 2015] disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/colombia>

39 *Ibíd.*

3. El tercero, con la formación de las denominadas bandas criminales (BACRIM), que venden a nar-cotraficantes mexicanos la mayor parte de la cocaína destinada a EE.UU., proveniente básicamente desde América Central, con Honduras convertido en uno de los principales puntos de entrega. Estos grupos prosperaron después de desarticulados los grupos paramilitares como consecuencia de las negociaciones de paz del presidente Álvaro Uribe⁴⁰.

Cuadro N° 4
Singularidades de CO. en México y Colombia

Del CO.	Del Estado
<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacidades adaptativas para reordenarse y fortalecerse las acciones estatales; 2. Surgimiento de más grupos y más violentos tras el empleo de la fuerza estatal; 3. Administración de territorios por debilidad del Estado; 4. Población sometida por la fuerza; 5. Establecimiento de vínculos colaborativos entre carteles de distinta nacionalidad para el logro del "bien común"; 6. Ferocidad en la aplicación de "justicia" y rencillas en carteles por disputas de poder; 7. Ejercicio de todas las actividades ilegales atribuibles a grupo de CO.; 8. La droga, base del "negocio"; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ineficiencia de las políticas del Estado para su erradicación, por carencia de visiones holísticas del fenómeno, y acuerdos mayoritarios entre el ejecutivo y sus parlamentos; 2. Ausencia de la decisión de actuar por todos y con todos los medios del Estado en contra del CO.; 3. Diseños de estrategias erróneos e incompletos para abordar un problema complejo; 4. Cambios de estrategias junto a cambios de gobiernos (Carencia de una visión de Estado); 5. Autoridades y miembros del aparato público sobornados; 6. Convivencia "pacífica" por momentos; 7. Fracaso de las acciones militares.

- El "Plan Colombia"⁴¹, ha registrado solo triunfo relativo logrando disminuir en parte las cadenas de distribución y el accionar del CO., pero no controlarlo ni menos desarticularlo.
- Su adaptación al dominio mexicano de este mercado marca cambios en la criminalidad colombiana. Diversifica porfolios criminales de las BACRIM compensando así la menor utilidad por venta de cocaína, e incorpora luego estructuras y capacidades para cubrir acciones de extorsión, minería del oro, micro tráfico, juego, contrabando y trata de personas, entre otras (explora mercados nuevos y encuentra rutas distintas hacia destinos alternativos en EE.UU.).
- Se apoya en el aumento de consumo de cocaína y derivados en mercados internos (Colombia), como en Brasil y Argentina y le interesa el despigue de mercados de Chile y Perú, impulsados por el desarrollo de sus respectivas clases medias.
- La presión de una Policía Nacional de Colombia eficiente y de agencias internacionales (DEA, de alta efectividad en el país), empuja al CO. colombiano a consolidar presencia y a la implantación de estructuras permanentes fuera de sus fronteras.
- No extraña que EE.UU. haya mantenido sostenidamente ayuda militar a Colombia⁴².

40 MCDERMOTT, Jeremy. El rostro cambiante del crimen organizado colombiano. Perspectivas, septiembre 2014. p.3.

41 Plan suscrito por Andrés Pastrana y Bill Clinton (1999) para erradicar el tráfico de drogas y los altos niveles de violencia productos de los carteles de drogas y las guerrillas. A través de él se prometía: "promover el proceso de paz, combatir la industria de los narcóticos, revivir la economía y fortalecer los pilares democráticos de la sociedad colombiana".

42 Esto puede ser explicado por la declarada guerra contra las drogas iniciada la última mitad del siglo XX.

para fines del combate al CO., pues tras esos aportes, la primera potencia mundial se autogeneraba una zona de influencia en la Región Andina que, desde la perspectiva geopolítica, le permitió retener un enclave en la zona del Caribe y un nexo con América Central, generando un eje clave para intervenciones que aun se observan⁴³.

- Un trabajo policial más efectivo y el apoyo de la DEA., ha cerrado espacios a criminales que, una vez identificados, quedan con pocos grados de libertad para operar internamente. Eso ha llevado a muchos líderes de las BACRIM a otros países, básicamente distintos a los EE.UU. (dominado por los carteles mexicanos), influenciados fuertemente por oportunidades surgidas dentro de la propia América Latina, especialmente por el auge del consumo de drogas en la región.
- El CO. colombiano se expandió en toda la región hacia fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, tras instaurarse las "Oficinas de Cobro"⁴⁴, extendiendo las acciones de las BICRIM primero hacia países vecinos, como Venezuela (principal zona de tránsito para la cocaína colombiana destinada a EE.UU. y Europa) y Ecuador (punto de transbordo de cocaína colombiana y peruana, y paraíso de traficantes fugitivos), desencadenando índices de violencia extremos, especialmente en Venezuela, donde se le adiciona inestabilidad política (ahí supera las tasas de homicidios colombianas en su peor época).
- Extiende redes a España, como canal atractivo (se presume que ya operan varias oficinas de cobro dada su condición de país puerto -el primero- y puerta de entrada para la cocaína con destino a Europa). Sirve además como eje de negociación para los colombianos aliados con el CO. de ese continente, con Madrid como su sede principal. De prosperar la eliminación en España, de exigencia de visas para ciudadanos colombianos y peruanos, se presume más oportunidades para las actividades delictivas de esos grupos.
- Brasil, Argentina y Bolivia también son destinos deseados y por razones distintas, a saber:
 1. Brasil es un lugar donde las mafias colombianas ya ejercen cierto nivel de actividad, aunque reducidas básicamente por limitaciones propias del idioma;
 2. Argentina llevaría un periodo mayor de tiempo desde que se instalaran los primeros grupos a articular sus negocios, en tanto ha ofrecido simultáneamente un gran mercado en expansión y, un importante punto de transbordo para cocaína con destino a Europa.
 3. Bolivia como país productor de coca, agrega una posición estratégica al limitar con dos de los mayores productores de drogas de América del Sur (Perú, de cocaína y Paraguay, de marihuana) y finalmente; provee coca a los dos mayores consumidores de la región: Brasil y Argentina, países con los cuales también limita geográficamente. En los hechos, autoridades policiales de Bolivia confirman que grupos colombianos han monopolizado el manejo de laboratorios cristalizadores, pasando a controlar buena parte de la venta de cocaína en el país⁴⁵, como también, el establecimiento de una oficina de cobro en la ciudad de Santa Cruz⁴⁶. A estos países se agregan naciones como Honduras, Panamá, República Dominicana, Perú y Costa Rica, donde también han llegado a operar sus redes.

43 Véase la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central CARSI (en sus siglas en inglés).

44 Invento colombiano nacido en Medellín como estructura establecida por Cesar Escobar para supervisar y regular la industria de la cocaína en la ciudad y asegurar que el "Patrón", recibiera su parte en todas las etapas de tráfico y venta de cocaína. Su función consistía en cobrar deudas impagas a los traficantes, o en su defecto contratar sicarios para asesinar al moroso o a quien no cooperaba.

45 MCDERMOTT, Jeremy. Op. Cit. p. 9.

46 BERTHY, Vaca. "Policía captura a 'La Mona', una presunta jefa de sicarios", en El Deber, 24 de julio de 2014, Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/policia-captura-mona-presunta-jefa.html>

País	BRASIL
Superficie Territorial	8.514.880 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	201.497.000
PIB. (en US\$)	2.215.953.000.000
Gasto en Seguridad	31.629.440.741
Evolución del Crimen Organizado:	
<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo a datos publicados el 2013, Brasil sería el segundo país consumidor de cocaína en el mundo (en términos absolutos), superado por EE.UU.⁴⁷: Consume marihuana traficada desde Paraguay pero también con producción de los estados de Pernambuco y Bahía. • La cocaína consumida internamente proviene básicamente de Bolivia, Colombia y Perú y llega trasladada por todas las vías posibles (tierra, aire y vías fluviales) a través de Paraguay, utilizando las mismas rutas de la marihuana. • El campo de acción del CO. local cambia con el arribo del narcotráfico de cocaína de Colombia primero, y luego la proveniente de Bolivia y Perú, que ingresan al comienzo solo droga en tránsito por su favorable condición de “país corredor” hacia los mercados de consumo europeos y norteamericanos. En esa misma condición, país de tránsito, llega a mostrar potencial para el tráfico internacional de cocaína hacia la región de África Occidental, reforzando el interés del CO. por fortalecerse allí. • Unos US \$ 5.000 MM. anuales (MENDES, 2008) serían las utilidades generadas por el tráfico ilícito de drogas en el país, recursos que se llevan en parte al sistema financiero lavando su procedencia, en parte comprando y vendiendo productos piratas y en parte empleando empresas ilegales de transporte para hacer circular los bienes generados por una industria (el narcotráfico) que nace vinculada al contrabando, la evasión de riqueza que debiera llegar a las arcas del Estado y a la corrupción gubernamental, principalmente en las regiones de frontera, donde se asocia además al contrabando de oro, de piedras preciosas, de maderas nobles y al mercado de armas, autos y bienes de consumo robados⁴⁸. • La triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina es punto clave en el tráfico de drogas, armas, animales y contrabando de otros productos que el OC. controla. Allí, miembros del PCC y del Comando Vermelho involucrados en actividades de narcotráfico, han sido capturados por la policía en ciudades del Paraguay intentando eliminar intermediarios en el “negocio”. • Las incautaciones de cocaína se concentran en las regiones del norte del país, en su frontera con Colombia, Venezuela, las Guyanas y Perú, y en la región centro-oeste, en la frontera con Bolivia y norte de Paraguay. • Brasil es productor de precursores químicos necesarios para la producción de cocaína, condición que contribuye al refinamiento en su territorio. • Se consideró por mucho tiempo país “de tránsito” de drogas ilícitas, pasando luego 	

47 Ibid.

48 OLINGER, Marina. La difusión del crimen organizado en Brasil a partir de los años 2000. Woodrow Wilson International Center for Scholars, abril 2013.

a país de “ciclo completo” al dotarse de capacidades para producir, vender y consumir, además de tránsito obligado para parte de la cocaína producida en Colombia, Perú y Bolivia con destino a mercados extra continentales.

- El país da cuenta de sus primeras reacciones más visibles en contra del CO. a partir del año 2005, coincidiendo con la creación de la Comisión de Pesquisas Sobre Organizaciones Criminales del Tráfico de Armas, cuyo foco declarado fue: “el mercado ilegal de armas, buscando desnudar las fuentes que abastecen de armas al CO.”. A pesar de la comisión y sus objetivos, por la misma época (14.MAY.2007) ocurrieron graves y crueles atentados con alto costo de vidas cometidos por el Primer Comando de la Capital (PCC), en São Paulo, OC. liderada desde la prisión por Marcos Manacho, alias “Marcola”.
- La escasa capacidad institucional para sofocar actos de grupos de esas características, más el surgimiento de eventos de corte terroristas en los alrededores de Río de Janeiro, llevó a la ciudadanía a pedir la intervención de las fuerzas armadas.
- La respuesta institucionalizada a esas demandas la entregó el gobierno de Lula Da Silva en 2007, con la creación de la denominada “Fuerza Nacional de Seguridad” (FNS), establecida para apoyar las acciones de las policiales locales⁴⁹, que incluía la participación castrense ante el gran poder de fuego en manos del CO. y la ola de creciente violencia por la que atravesaba el país.
- Habrían contribuido los siguientes factores para alcanzar tal condición, a saber:
 1. Migración de comunidades rurales a ciudades como Sao Paulo y Río de Janeiro durante los años cincuenta y hasta los setenta, incrementando sostenidamente la ocupación de asentamientos informales convertidos a la postre en “favelas” (asentamientos caracterizados por la pobreza extrema, en condiciones de hacinamiento, abandono del Estado y muy cercanos a los centros neurálgicos de ciudades “ricas”) que, al exhibir extremos de vida coexistiendo tan cercanamente, favoreció el resentimiento y generó condiciones favorables para el surgimiento y fortalecimiento del Crimen Organizado⁵⁰.
 2. Su posición geográfica -país de fronteras con Colombia, Perú y Bolivia- lo ubica en límite con los países más importantes en el cultivo de cocaína de la región y del mundo.
 3. Tolerancia del Estado (ligada a la política y por considerársele mera contravención) sobre ciertas actividades del CO; hacia fines de los setenta, concentrada en la explotación del “Jogo do Bicho”⁵¹, lotería popular reprimida eventualmente por orden de políticos y policías, que por esa vía vendían protección. Luego se suman otras actividades ilegales como el tráfico de drogas, la explotación de máquinas tragamonedas (ilegales) y bingos (legales en algunos estados).
- No es casual que organizaciones del CO. se concentren en ciudades como Sao Paulo y Río de Janeiro, a las que se asocian los grupos criminales de mayor significación, sofisticación y poder de fuego, como el Comando Vermelho, el Primer Comando Capital (PCC) y el Jogo do Bicho, todos con capacidad de actuar bajo la dirección de cabecillas retenidos en prisiones estatales, por cierto, un rasgo sintomático que refleja por sí mismo el nivel de hacinamiento y capacidad de su población penal.

49 BANDEIRA Rangel, Antonio. El Crimen Organizado en Brasil. [En Línea]. Flacso-Brasil, Junio 2009. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22376.pdf>

50 Insight Chime, Brasil. [En Línea]. Insight Crime, Crimen Organizado en [Consultado el 12 de noviembre de 2015] disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-brasil/brasil>

51 Aún se explota, pero perdió mercado frente a loterías deportivas explotadas por el gobierno.

- Por diez años su Congreso Nacional (2000-2010) llevó a Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI), la tarea de perseguir y sancionar las actividades de tráfico de drogas, de armas, de fauna silvestre, de madera, de seres humanos y la piratería industrial con escaso avance. Se habría dispuesto de poca información sobre las conexiones transnacionales del CO. local, pues a diferencia de otros países en América Latina, ahí no sería factible identificar “al gran capo”, o gran cartel que controlador y/o coordinador de las organizaciones criminales de mayor peso, reconociéndose al CO. propio como estructuras bastante fragmentadas, donde los contactos transnacionales aún se ignoran.

País	VENEZUELA y ECUADOR
Superficie Territorial	Ecuador: 256.370 km ² Venezuela: 912.050 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	Ecuador: 16.020.000, Venezuela: 30.831.00
PIB	Ecuador: 101.322.000.000 Venezuela: 342.067.000.000
Gasto en Seguridad	Ecuador: 2.773.004.221 Venezuela: 5.567.765.086

Evolución del Crimen Organizado:

Venezuela:

- El país enfrenta en la actualidad el más grave e histórico deterioro en materia de seguridad ciudadana, precarizado aun más coadyuvado por un poder judicial en extremo politizado y por lo mismo, incapaz de administrar investigaciones independientes.
- Desde el gobierno se manipula abiertamente al poder judicial con fines exclusivamente políticos. El resultado práctico ha sido jueces y fiscales separados de sus cargos por oponerse a la revolución chavista y debilidad institucional para hacer cumplir la ley en su territorio.
- Posee el record de país con la más alta tasa de homicidios del 2014, con 67 homicidios por cada 100.000 habitantes, según la ONG “Observatorio Venezolano de Violencia” (OVV)⁵². Para esta organización, esa tasa se explica en parte por efecto de acertadas políticas de seguridad de su vecina Colombia⁵³, esfuerzo que ha obligado al CO. de ese país a buscar nuevas rutas para el comercio de drogas ilícitas.
- En Venezuela el ingreso de las BACRIM fue posterior a su articulación en Colombia, desde donde llegan una vez que estas entran en una fase de confrontación por disputas territoriales caracterizadas por masacres, secuestros, traiciones, extorsiones y desapariciones, que las llevan a Estados fronterizos, como Zulia, Táchira y Mérida, al principio y luego a Caracas, Barinas y Valencia⁵⁴. Internamente pasaron por procesos similares antes de su internalización.

52 CAGNE, David. Resumen de InSight Crime sobre homicidios en 2014 [En Línea] Insight Crime, Crimen Organizado en las Américas. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/resumen-insight-crime-sobre-homicidios-en-2014>

53 MARTÍNEZ, Ariel Fernando A. Op. Cit.

54 RICO, Daniel M. La Dimensión internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Abril 2013. p.11.

- La expansión de las BACRIM ha sido una realidad incuestionable y tanto Ecuador como Venezuela han sido territorios propicios para la creación y consolidación de sus redes. En ambos países estas agrupaciones han ampliado y generado nuevas fuentes de ingresos incorporando el contrabando de hidrocarburos -manejado en asociación con las FARC-; el contrabando de productos de consumo masivo y la minería informal del oro.
- En estas zonas las BACRIM, sin renunciar al empleo de acciones violentas de ser necesario, operan prescindiendo de ella como forma de no entorpecer y complicar el control de las fronteras, que provee de rutas para el comercio clandestino, medio para incrementar sus utilidades y factor determinante para su expansión.
- Su expansión territorial para hacerse del control de rutas y zonas de procesamiento de droga en ambos países, es la consecuencia de una estrategia clara que incluye compartir negocios con otras organizaciones criminales (mafias locales y guerrillas) y/o abarcar nuevas zonas.
- A mayor violencia e inseguridad en territorio venezolano, mayor exposición y riesgo de los integrantes de las BACRIM instalados en el país, obligando al refuerzo de medidas de seguridad personal y a la ampliación de redes de corrupción local, acciones que en conjunto han encarecido los costos de permanencia en el país. Como algunas organizaciones y parte de sus miembros no están en condiciones de solventar esos costos, se les obliga a nuevos procesos migratorios caracterizados por la implantación de una parte de la organización, en nuevos países (más distantes) para evitar disputas territoriales de funestos resultados para las partes.
- En este sentido, organizaciones criminales de ambos países no se han permitido cultivar coca en estos territorios a pesar de contar con capacidad para proveerse, por esa vía, de mayores recursos. Estratégicamente ven que el beneficio de largo plazo de ese cultivo, implicaría necesariamente mayores costos, como la pérdida de presencia de las redes del tráfico en sus territorios, que les generan alrededor del 85% del valor agregado que reciben y, al mismo tiempo, pasar más inadvertidos en controles ejercidos por la autoridad estatal⁵⁵. Por ello es que a través de métodos alternativos, como el contrabando de hidrocarburos, se generarían rentabilidades incluso más altas⁵⁶ que las proporcionadas por el cultivo de la coca.
- El vínculo "Gobierno-Crimen Organizado" se ha hecho más evidente desde el 2000, cuando integrantes de la Guardia Nacional y el ejército aceptaron sobornos por permitir el tránsito de cargamentos de droga, además de almacenar y transportar ellos mismos, parte de esos cargamentos. Últimamente se ha vinculado a familiares cercanos de la primera dama de esa nación al tráfico de drogas ilícitas, siendo sorprendidos y apresados dos de ellos en Haití (11.NOV.2015) con 800 Kg. de cocaína, evidencia por la que serían juzgados en la Corte del Distrito Sur de Nueva York⁵⁷.
- No obstante la creación de un Ministerio para el Sistema Penitenciario -2011- y promesas de reforma integrales al sistema, sobre 500 presos murieron al interior de cárceles del país entre JUL.2011 y JUL.2012, con el agravante que en muchos casos se comparte la administración de los recintos de detención con jefes criminales denominados internamente "pranes", todo ello conviviendo con una desatada delincuencia callejera y aumento de los secuestros durante los gobiernos de

55 *Ibíd.* p. 11.

56 *Ibíd.* p. 14.

57 DELGADO, Antonio M. Familiares de Maduro serán acusados en Nueva York por narcotráfico. [En Línea]. El nuevo herald. [Consultado el 11 de noviembre de 2015]. Disponible en <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article44275659.html>. Revisado el 4.DIC.2015.

Chávez y Maduro.

- Nicolás Maduro, elegido presidente en abril de 2013 tras la muerte de Hugo Chávez, se comprometió a priorizar durante su administración la seguridad interna, apoyando al comienzo de su mandato la creación de una unidad especial de la policía para atender los homicidios; desplegar a las fuerzas armadas en el combate al crimen y a implementar planes específicos para erradicar el contrabando de combustible en la frontera con Colombia, promesas que han sido incumplidas y por lo mismo, su situación actual puede aun empeorar más en el futuro⁵⁸.

Ecuador:

- El país ha debido echar mano a la generación de acuerdos bilaterales para frenar el CO., particularmente con Colombia y Perú, buscando mejorar sus deteriorados niveles de seguridad ciudadana.
- Por esa vía busca hoy fortalecer la lucha contra el contrabando; el tráfico ilícito de armas, de municiones y explosivos; el tráfico de bienes culturales y patrimoniales; el crimen organizado (narcotráfico); enfrentar nuevas olas migratorias; intensificar la lucha contra redes de trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, poniendo el foco en grupos especialmente vulnerables: niños y adolescentes.
- Con ambos países comparte frontera, de manera que la decisión de adoptar medidas de carácter conjunto es necesaria si se considera el hecho que, siendo vecinos, son grandes productores de coca pero además y particularmente, Colombia exporta el CO. a la región.
- También comparten un marco común subregional en la Comunidad Andina y simultáneamente uno regional en tanto miembros de UNASUR. Ambas colectividades expresamente declaran como propósitos a preservar, entre otros, el fortalecimiento de la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el CO. transnacional y otras amenazas⁵⁹.
- Ecuador sin embargo no es país productor de coca, habiendo erradicando tempranamente su cultivo, en época de la administración colonial (siglo XVI durante la Real Audiencia de Quito), condición que aun mantiene. A ella habrían contribuido otros factores, tales como:
 1. Carecer de sectores sociales con tradición cultural cocalera y experiencia para sustentar niveles de producción sostenidos;
 2. Se economía, que vio el proceso de colonización de su Amazonía desarrollarse casi en forma simultánea a la explotación del petróleo -años setenta-, orientó el destino de uso de esos territorios hacia condiciones apropiadas a esa industria, en desmedro de la coca;
 3. Cinco décadas de tensión con Perú por una franja de territorio amazónico al sur de país, dio pie a una constante y masiva presencia militar que evitó la proliferación de carteles del CO. en esa zona (oriente y sur de Ecuador);
 4. Presión de EE.UU. sobre la Región Andina en su combate a las drogas a partir de los 90.
- Sin embargo, informes anuales del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep) verificaron que, entre 1998 y 2008, hubo

58 Insight Crime.Venezuela [En Línea]. Insight Crime, Crimen Organizado en las Américas [Consultado el 11 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/venezuela>.

59 CARDÓZO, Elsa. Seguridad, Gobernanza y Crimen Organizado en Venezuela. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar; memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 67-76.

incremento sustantivo de laboratorios clandestinos e incautación de estupefacientes, armas de distinto calibre y precursores químicos para la fabricación de drogas⁶⁰.

- Su territorio sirve al desarrollo de cuatro funciones muy específicas dentro del circuito de producción de drogas ilícitas, a saber:
 1. Es vía obligada de tránsito hacia Colombia, de la hoja de coca cultivada en Perú y Bolivia;
 2. Es punto de origen para distintas rutas de tráfico hacia los mercados de consumo del mundo;
 3. Es mercado de contrabando de precursores químicos utilizados en el procesamiento de cocaína y heroína;
 4. Es un país de economía poco sofisticada y por lo mismo permisiva con el lavado de dinero⁶¹.
- Una débil institucionalidad se ve reflejada de distintas formas, a saber:
 1. Reducidos niveles de aplicación de la ley, abriendo espacios a la impunidad y a medidas legales desproporcionadas para sancionar a “las mulas” (transportadores menores de drogas ilícitas);
 2. Errática señal en el ejercicio de la función y control policial y un enfoque sobre la criminalidad imprecisa, carente de estrategia que alinee a todos los estamentos que deben involucrarse para ser efectiva y enfrentar con algún éxito al CO;
 3. Dificultad institucional para limitar, menos para erradicar, el tránsito y flujo de drogas que recibe desde Colombia y Perú y que sale vía marítima del país a distintos mercados mundiales.
- Por el país se moviliza el narcotráfico que nace en Colombia y Perú, y pasa a México con destino final a EE.UU. y Europa, flujo que genera significativas cantidades de dinero y otros recursos, tanto, que vuelve interesante estar ahí y participar de la cadena delictiva que, como círculo perverso, le sirve al CO. para fortalecerlo⁶².
- Con el establecimiento de la “Zona de Paz Andina” en 2004, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela expresaron la voluntad de un acuerdo que buscaba establecer en sus territorios, una zona libre de armas nucleares, químicas y biológicas que favoreciera la creación de condiciones para la resolución pacífica y concertada de conflictos, independientes de su naturaleza.
- La Cumbre de Guayaquil (DIC.2014) sirvió luego para que los presidentes de América del Sur (12 países), reafirmaran el compromiso de mantener en la región una zona de paz y cooperación⁶³, reforzando de esa forma el acuerdo previo de la Comunidad Andina.
- No obstante estas declaraciones de intenciones, no es claro que el país este logrando avances importantes en materia de control del CO.

60 Sistematización de datos CONSEP 1998-2008.

61 VELEZ, Fredy R. & GORENA, Fernando. Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas? [En Línea]. Programa de Cooperación en seguridad regional. Policy Paper 36 [Consultado el 12 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08331.pdf>

62 Ibíd.

63 CELL, Pablo. Dilemas y Perspectivas de la Autonomía Estratégica Suramericana en Seguridad y Defensa Regional. En: NINO, Catalina. Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung (FES), pp. 1-16.

País	BOLIVIA
Superficie Territorial	1.098.580 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	10.598.000
PIB	33.616.000.000
Gasto en Seguridad	490.559.378
Evolución del Crimen Organizado:	
<ul style="list-style-type: none"> • Es país productor de coca y cocaína. También país de tránsito de cocaína hacia el norte de América y Europa. • La producción allí tiene fuerte componente ancestral, cultural y religioso, potenciada y reivindicada en los gobiernos de Evo Morales como parte de una política de soberanía que lo tiene enfrentado hoy con EE.UU. • En su caso no es clara la naturaleza del CO. que se vincula al narcotráfico y por una razón precisa: en la cadena productiva de la hoja de coca y sus derivados, hay comprometidos procesos legales e ilegales. Por lo mismo hace necesario examinar el fenómeno desde dos perspectivas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Desde el cultivo de la hoja de coca; 2. Desde el tráfico de cocaína⁶⁴. • Su cultivo es legal con algunas restricciones. Sin embargo, ciertas prácticas ilegales y posteriores al cultivo, muestran a un Estado sin compromiso por su regulación y fiscalización, renunciando a definir un marco sancionatorio ejemplar contra esas prácticas, actitud que le ha generado conflictos diplomáticos con EE.UU.⁶⁵. • Grandes zonas de los países andinos aun no son administradas debidamente por sus respectivos Estados, facilitándose la “toma” o captura en algunos casos, por grupos criminales⁶⁶. Bolivia no es la excepción. • Habría evidencia reciente de articulaciones con rasgos de mayor estabilidad entre grupos internacionales de CO. y personajes o sectores importantes de Bolivia, que dan cuenta de su instalación en el país (UNODC 2008; 2010). • Tensiones entre Bolivia y EE.UU. por la expulsión de la DEA ha dejado al país aislado en el enfrentamiento con el CO. Se estima imposible alcanzar algún grado de éxito en la lucha contra la transnacionalidad de las drogas ilícitas, sin apoyo multilateral de otras naciones. • Internamente la conflictividad sociopolítica entre el gobierno central y regiones ha decaído en intensidad y violencia, no así sus causas estructurales, como los bajos márgenes de libertad para definir políticas de seguridad a los gobiernos departamentales, especialmente en materia de infraestructura y empleados gubernamentales para que respondan a mandos descentralizados. • Esa circunstancia hace vulnerables al crimen organizado transnacional, a algunos gobiernos departamentales, como Santa Cruz, lugar donde se habrían constatado los primeros contactos entre carteles de México, Brasil y Colombia, y redes boliviana- 	

64 CAMPERO, José C. El Crimen Organizado (Vinculado al narcotráfico) en Bolivia. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar. Memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 13-28.

65 Ibid.

66 NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias. Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 7-9.

- nas de narcotráfico⁶⁷.
- La ausencia estatal en comunidades indígenas y áreas de reciente migración ha sido aprovechada por el CO. transnacional, instrumentalizándolas para su provecho y fines.
 - En materia de administración de justicia, un nuevo diseño plurinacional ha descentralizado su administración hacia niveles de autonomía indígena y sobre la base de usos y costumbres, pero no le ha delegado la potestad de diseño de políticas de seguridad⁶⁸.
 - El accionar policial no ha modificado su institucionalidad para hacer frente a un eventual cambio territorial y funcional de la estructura estatal, no está en sus planes y deja así a la lucha contra el narcotráfico relegada a la condición de preocupación menor.
 - Podría ser incluso que las redes del narcotráfico hayan reclutado a altos jefes policiales, incorporándolos a los circuitos de tráfico transnacional.
 - Pese a que el presidente Morales en repetidas ocasiones ha dado plazos perentorios a los mandos policiales para reestructurar la institución, no es claro que sea un objetivo fuerza de su gobierno y por el contrario, revelaría falta de voluntad política para impulsar un cambio verdadero, participativo y funcional en materia de política de seguridad nacional.
 - El país reconoce nuevos patrones demográficos, creciente urbanización y ausencia histórica del estado en parte de su territorio, coctel que ha derivado en el empeoramiento de la seguridad ciudadana en vastos sectores.

País	PERÚ
Superficie Territorial	1.285.220 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	30.647.000
PIB	216.674.000.000
Gasto en Seguridad	2.819.591.821
Evolución del Crimen Organizado:	
<ul style="list-style-type: none"> • Desde 2011 Perú superaría a Colombia y pasa a la condición de principal productor de cocaína del mundo, según EE.UU⁶⁹. • Alrededor de 62.500 hectáreas en cifras del 2011 lo convierten en el país con mayor área de cultivo de coca y el mayor productor potencial de hoja de coca (129.500 Ton. Métricas) y de clorhidrato de cocaína (330 Ton. Métricas). 	

67 MORENO, Gustavo B. Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 89-97.

68 *Ibíd.*

69 IGLESIAS, Carlos B. Crimen común y crimen organizado en el Perú. En: NIÑO, Catalina. Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung (FES), pp. 259-277.

- Hasta antes del 2000 el problema no era el más importante para los peruanos. Sin embargo, desde ese año la inseguridad ciudadana pasa a ocupar un lugar preferente figurando entre los cinco problemas nacionales de mayor interés público, sin salir de ese rango hasta hoy.
- Hacia comienzos de los 90 el país sufría las acciones terroristas (Sendero Luminoso) y simultáneamente lidiaba con una crisis económica de proporciones. Por esa época, la inseguridad ciudadana ocupaba el sexto lugar entre los problemas, siendo la economía y el terrorismo los temas que dominaban las preocupaciones sociales.
- El estreno del siglo XXI le trae al país cambios significativos, a saber:
 1. Niveles de pobreza muy altos aun alejados de los fantasmas de una hiperinflación ya superada;
 2. Capacidad terrorista virtualmente derrotada y relegada solo a áreas muy alejadas de los grandes centros urbanos;
 3. Bajos índices de inseguridad ciudadana, no obstante en ascenso sistemático;
 4. Prioridades radicadas en la pobreza y el desempleo⁷⁰.
- La criminalidad ahí se organiza de forma distinta a la de otros países. Se trata de grupos pequeños no muy articulados entre sí, que actúan para estructuras extranjeras de gran poder.
- Su tasa de homicidios es media-baja, con 10,9 homicidios por cada 100.000 habitantes según cifras del 2011. Se ubica por sobre la de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, pero por debajo de la de Venezuela, El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia, Brasil o México⁷¹.
- El punto es que esa tasa ha venido subiendo sostenidamente, dando cuenta de un fenómeno preocupante. En ciertas zonas de selva interior que coinciden con áreas de cultivo de hoja de coca y del narcotráfico, no se estaría reflejando la real magnitud del problema, en tanto los datos de homicidios no contendrían “cifras negras” elevadas por tratarse, en la mayoría de los casos, de extranjeros, migrantes internos o personas sin identificación.
- Solo 9.000 toneladas métricas de hoja de coca se requieren para uso legal. Las 120.000 mil restantes pasan a propiedad del narcotráfico.
- Incautaciones de cocaína alcanzarían solamente el 3% de la producción total.
- El Estado mantiene baja presencia en zonas de cultivo de la hoja de coca y la producción de cocaína seguiría creciendo a paso firme.
- El gobierno no aporta recursos para erradicar el origen del problema, los que sí se destinan a ese fin los proveen organismos de cooperación internacional, básicamente provenientes de los EE.UU.⁷².
- Por el denominado “efecto globo” -traslado de la producción de un lugar a otro cuando se aplica presión institucional-, el estancamiento de la producción en Colombia ha visto incrementadas las áreas de cultivo de coca en Perú y Bolivia, encontrando en estos últimos países lugares más seguros y asentamientos estatales débiles⁷³.
- Desde el gobierno se ha señalado que la producción se ha extendiendo más allá de las áreas típicas producción, concretamente hacia el Amazonas.
- Habría evidencia que tanto fuerzas de seguridad, como estamentos de la esfera

70 Ibid.

71 POMAR, Juan B. Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina. En: NINO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Eberl Stiftung (FES), 2011, pp. 89-97.

72 Ibid.

73 VERGARA, Juan Carlos. Loc. Cit.

<p>política y del poder judicial han sido objeto de reclutamiento por parte del narcotráfico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La respuesta gubernamental se ha encarnado en duras campañas de erradicación y estrictos controles sobre los precursores químicos necesarios para la fabricación de cocaína. • Un plan de gobierno aspira a reducir la superficie de cultivo de coca en 38.000 hectáreas al año 2021, partiendo de las estimadas 62.500 hectáreas en 2011, medida que representa todo un desafío político a causa de los tradicionales usos de la hoja de coca, que siguen siendo legales y los cultivadores de coca, que forman una fuerza política interna. • El narcotráfico es la mayor preocupación en materia de seguridad interna. Sin embargo, en su territorio las ganancias comparadas con el comercio de la minería ilegal, que se estima del orden de los US\$ 3.000 MM. anuales. • La región de Madre de Dios como centro de este comercio, ha visto como la expansión minera ilegal a crecido en alrededor del 400 % desde 2009. • A pesar registrarse bajos niveles de violencia relacionada a este comercio, sí ha dado origen a destrucción ambiental y social en las áreas ocupadas, constituyéndose en zonas eje de la trata de personas, sea para el trabajo forzado, como para la explotación sexual. • Perú tiene más desafíos, como enfrentar el comercio ilegal de madera que mueve también cifras no despreciables (US\$ 72 MM. al año⁷⁴), considerando que casi el 80 % de su exportación total de madera, es ilegal.

País	ARGENTINA
Superficie Territorial	2.780.400 km ²
Régimen Político	Presidencialista
Habitantes	41.775.000
PIB	404.483.000.000
Gasto en Seguridad (%)	4.219.130.969

Evolución del Crimen Organizado:
<ul style="list-style-type: none"> • El país no es productor de planta de coca, solo participa en la refinación de cocaína a partir de pasta base, introducida desde Bolivia y Paraguay, condición que ha derivado en el explosivo aumento de “cocinas” de droga, nombre asignado a los laboratorios artesanales de producción local, asentados principalmente en Buenos Aires y, al aumento sostenido del consumo interno. • Aquí básicamente se transforma a la pasta base en cocaína, pero también se la “estira”, nombre dado a la preparación de la misma cocaína en estado puro, para dejarla en condiciones de ser consumida. • La “Triple Frontera” -Argentina, Brasil y Uruguay- es factor clave en el devenir del CO. transnacional del país. Por ella se moviliza tanto el tráfico de armas, como de drogas (gran parte hacia Europa), de animales y otros, para sumar también su condición de centro

74 Insight Crime. Perú. [En Línea] Insight Crime, Crimen organizado en las Américas [Consultado el 10 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-peru/peru>

importante de lavado de activos.

- En el país operan las BACRIM, pero enfocadas solo en tres líneas operativas de CO, a saber:
 1. Tráfico y alianzas para la venta minoritas de cocaína;
 2. El Lavado de Activos;
 3. El apoyo y refugio de cabecillas.
- Estas bandas han llegado a Argentina, Bolivia, Brasil y España instalándose directamente en sus principales ciudades con una estrategia de desembarco distinta: los jefes respectivos se presentan y actúan como empresarios exitosos en busca de nuevas oportunidades de negocios. De esta forma montan estructuras que apoyan el traslado aéreo de carga, el blanqueo de capitales, los sistemas de seguridad y la participación en el mercado del entretenimiento⁷⁵.
- Menos de 20% de la producción de hoja de coca producida en Bolivia va a los mercados legales, el 80% restante es comercializada para fines de narcotráfico, con parte de ella exportada a Argentina en su doble condición de 1) país limítrofe y 2) ya consolidado mercado de consumo tradicional⁷⁶.
- De acuerdo al Informe Anual de las Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD 2013), Argentina sería el tercer país más nombrado como lugar de producción de cocaína, informe que se apoya en incautaciones practicadas ese mismo año.
- En la ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe), tercera en población, se habría instalado un nodo importante de narcotráfico, cuya consecuencia ha sido el fuerte aumento de actos de violencia asociados a la venta de cocaína y de sus productos derivados.
- Según la agencia Télam, En Rosario, ciudad de alrededor de 950.000 habitantes, se registró en 2013 un alza del orden del 40% en la tasa de homicidios en relación al año previo (2012), llegándose a los 57 homicidios, incremento atribuible solo a la implantación del narcotráfico en la ciudad.
- La propia Universidad de Rosario ha revelado que en la ciudad existirían más de 400 “kioscos” de droga que reportarían alrededor de \$ 2.000 MM. -unos € 230 MM.- de ganancias a sus operadores. Agrega en sus estudios, que casi a diario son descubiertos nuevos laboratorios de procesamiento de droga con alta capacidad de producción.
- En el país hubo más de 4.000 narcotraficantes detenidos en 2013, todos enfrentando responsabilidades tanto por contrabando, como por acopio y comercialización, según el secretario de Seguridad del gobierno de Cristina Kirchner, Sergio Berni, quien además confirmó la existencia de 1.400 pistas de aterrizaje irregulares en la frontera norte, las que servirían a los propósitos del narcotráfico.
- El sistema ha llegado a operar a través de grupos locales que sirven o controlan redes internacionales, y lo hacen integrándose a algún eslabón de la cadena de producción, distribución y transporte de las drogas. La estrategia utilizada es compatible con el alto nivel de impunidad patrimonial que torga la institucionalidad laxa en materia de flujo de capitales en el sistema financiero nacional.
- La consecuencia de esa laxitud es incentivar en el país la instalación de OC. orientadas al contrabando, piratería y la trata de personas, en desmedro de empresas productivas formales y dispuestas a jugar en los mercados lícitos que agreguen valor a la economía interna y al desarrollo de Argentina.
- Adriana Rossi (Especialista en narcotráfico e investigadora de la Universidad Nacional de Rosario) ha sostenido que los principales beneficiarios del narcotráfico en Argentina serían:
 1. Su economía, ya que el lavado de activos vigoriza a algunos sectores, como la construcción, en Rosario, y también al comercio. De ahí que habría mecanismos institucionales que lo facilitarían.
 2. Ciertos sectores de las fuerzas del orden, como la Policía, que ya estarían integradas a las

75 VERGARA, Juan Carlos. Loc. Cit.

76 CAMPERO, José C. Loc. Cit.

redes del narcotráfico y en consecuencia amparado los negocios del CO. y eventualmente participando de los mismos. De esta forma se confirmaría la existencia de hechos de violencia que la policía no reprende o no participa simplemente. La coima sería la forma de retribución más utilizada y aceptada.

3. Parte del poder político, que con su obsecuencia permite o ampara negocios criminales de esta naturaleza. Lo hace al negar su existencia o suscribiendo pactos de gobernabilidad con los cuales consigue alinear a la policía para que la criminalidad no escale a niveles demasiado altos que justifiquen la crítica ciudadana. Esto se logra vía transacciones con el narcotráfico que les otorga vía libre para el negocio dentro de un rango aceptable de "costos". También en este caso la coima sería la forma de retribución más utilizada y aceptada⁷⁷.
- El norte de Argentina - en la zona de la Triple Frontera"- es por antonomasia un nexo regional para todo tipo de actividades propias del CO., todas sindicadas como posibles "fuentes potenciales de financiamiento" para organizaciones terroristas, según el Informe sobre Terrorismo 2013 difundido por el Departamento de Estado de los EE.UU. y en relación a ese mismo año, recalando en todo caso que no se detectaron células terroristas operativas de Al Qaeda o Hezbollah en el hemisferio occidental.
- El contenido de ese informe, parecido al precedente, es claro en señalar que Argentina enfrenta serios desafíos a la hora de controlar la Triple Frontera, no obstante poseer "capacidades sustanciales" para combatir el terrorismo⁷⁸.

Conclusiones

La progresión que sigue el Crimen organizado sorprende, porque en ninguno de los casos revisados se detiene o retrotrae, por el contrario, se muestra siempre ascendente a pesar del empleo de fuerzas militares combinadas con policiales para su combate, que le oponen los Estados. Esta tendencia muestra además, que la expansión geográfica es global, con nexos ampliados para hacer más expedita la introducción de drogas en mercados que crecen acelerados, como también para acceder a otras fuentes de negocios propicios a las estructuras y capacidades de estas organizaciones.

Uno de los peligros que entraña esta desatada actividad delictual y que opera como círculo vicioso, es la dificultad para eliminarla desde el poder democrático una vez tendidas las redes que les permiten operar con impunidad en sus mercados de destino, pues suponen un grado tal de dominio del aparataje público que se les subordina y les ampara, que hace difícil, si no imposible, la tarea de recuperarlo a la condición inicial, previa a su reclutamiento, agregando mayores costos al conjunto de la sociedad.

77 PAPELEO, Cristina. Argentina, ¿nuevo paraíso para el narcotráfico? [En Línea]. DW. 24 junio 2014. [Consultado el 4 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.dw.com/es/argentina-nuevo-para%C3%ADso-para-el-narcotr%C3%A1fico/a-17734430>

78 Duras advertencias de los EE.UU. por el crecimiento del narcotráfico. [En Línea]. La Nación. 2 mayo 2014 [Consultado el 4 de diciembre de 2015] Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1686941-duras-advertencias-de-los-eeuu-por-el-crecimiento-del-narcotrafico>

Desde la otra vereda, el consumo de drogas, resulta paradigmático que en el momento de mayor bienestar alcanzado en toda la historia de la humanidad, en cuanto a la disponibilidad y cantidad de recursos de diversa naturaleza, tecnologías, medios de cambio, tiempo disponible para el ocio, salud y sistemas de convivencia armónicos como la consecuencia natural de democracias con cierto nivel de consolidación en el tiempo, sea hoy por hoy un estimulador de los sentidos consumido en extremo y generador de dependencia, el medio capaz de destruir esa convivencia y la búsqueda del bien colectivo por sobre los intereses individuales, de por sí egocentristas.

No será la carencia de recursos entonces el factor que sofoque sistemáticamente los cimientos del bienestar común y en los grados libertad alcanzados en y por las sociedades modernas, si no la abundancia, como lo reflejan las conductas de consumo en las economías más exitosas del mundo contemporáneo.

Sorprende también el grado de profesionalización de las acciones del CO., como sus capacidades de adaptación a nuevos escenarios, independientemente de que o quien se les contraponga.

Su impacto lamentablemente no solo afecta la salud de los consumidores directos, sino a la sociedad toda. En efecto, pagan costos los eslabones más débiles de la cadena productiva, de tráfico y de venta, al quedar en manos de grupos inescrupulosos que buscan la maximización de su propia riqueza, imponiendo precios, cuotas, sanciones, temor y dependencia. Pagan costos los mismos consumidores y sus entornos más inmediatos, degradando las relaciones al interior de la familia; la calidad del aporte a la comunidad por continuas fallas y faltas individuales; resintiendo la economía y las finanzas personales y del hogar por el destino de los ingresos y los ahorros (incluso bienes); la pérdida de confianza en el sujeto de consumo de parte de todo su entorno; el redestino eventual de ingresos y patrimonio para intentar recuperar al consumidor extremo o en cualquiera de sus fases y, el peligro permanente que entraña la relación con un enfermo capaz de todo por mantenerse estimulado. Pagan costos los ciudadanos en general y por distintas vías, a saber: 1) la actividad delictual conlleva costos de seguridad, que se elevan para buscar protección del CO.; 2) Se desequilibra y deteriora el acceso a bienes públicos, como la justicia, cooptada para favorecer los intereses de criminales cuando estos chocan con los de ciudadanos afectados por sus actos, perdiendo este poder independiente objetividad e imparcialidad en desmedro de quien debe protegerse, en definitiva, del Estado de Derecho; 3) Se impone el temor e instala costos psicológicos, afectando las conductas individuales y colectivas ante escenarios caóticos; 4) Se afecta a la economía en su conjunto, subiendo o bajando precios relativos por el solo hecho de llevar sus

cuantiosas utilidades a los mercados formales, generando incertidumbre; 5) Se generan monopolios, que consabidamente imponen precios por sobre el de equilibrio con efecto directo en los consumidores, Paga costo la democracia pues: Se inhibe el poder del Estado, restándole capacidades, perdiendo la confianza ciudadana y entregando deficientes servicios con iguales costos, en definitiva se hace más ineficiente en esa condición; Se cae en el pesimismo, se desconfía de las autoridades y la gobernabilidad y gobernanza dejan de ser garantías.

Los delitos ejercidos por estas organizaciones siempre conllevan una finalidad clara: obtención de beneficios económicos. Para ello son acciones viables, desde su perspectiva, la comisión de delitos calificados por el ordenamiento jurídico como graves, tales como la corrupción y/o violencia, la trata y el tráfico de personas, el lavado de activos; el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el tráfico de arte, el tráfico de animales, el contrabando y la piratería, entre otros.

La seguridad pública es un deber esencial del Estado y en ese contexto, tiene deberes de tutela y de efectiva materialización de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, como la vida, la integridad física, la libertad, el honor, la propiedad y el orden económico. El CO. representa uno de los mayores riesgos al derecho fundamental de la seguridad.

A partir del acápite anterior, en primer término y lo señalado en los otros precedentes, reconociendo por tanto que es tan grave el daño que infringe a la sociedad el CO., y en consecuencia al Estado por la pérdida de la seguridad jurídica –Estado de Derecho-, expresada en la violación sistemática de garantías constitucionales ciudadanas, que la respuesta de este estamento debe ser clara; fuerte; meditada; fundada en el derecho; dúctil para adaptarse a nuevas situaciones; visionaria para anticiparse al accionar de los grupos del CO.; en función de objetivos precisos; con alcances acotados pero permanentes; con respaldo de todas las fuerzas políticas; con voluntad férrea del poder ejecutivo antes y durante su aplicación; bajo coordinación estrecha de los estamentos involucrados (muchos); con apoyo permanente de los órganos de inteligencia; con policías profesionales, eficaces y empoderadas; con sistemas judiciales especialmente dedicados, rigurosos, expeditos y creativos para generar nueva jurisprudencia ante nuevas situaciones, entre otras consideraciones. No actuar bajo estas premisas es dejar cabos sueltos que el CO. utilizará a su favor, actitud evidente en todas y cada una de sus actuaciones a lo largo de su historia evolutiva, tarea que hace excelentemente bien.

Conculcada la Seguridad Nacional en su amplia expresión, la respuesta estatal debiera ser de naturaleza multidimensional, bien por la cantidad de actores involucrados, bien por la amplitud de delitos come-

tidos, bien por la naturaleza del bien conculcado.

Chile no está exento a sufrir con fuerza los ataques del CO. a la seguridad de su convivencia armónica. Hay factores catalizadores que fueron aclarándose durante el presente trabajo, entre ellos 1) la capacidad económica de los hogares nacionales, que desde 1990 ha mejorado sistemáticamente la calidad de vida de sus ciudadanos, representado hoy con el mejor índice de la región para ese concepto; 2) La expansión de las bandas criminales colombianas hacia América de Sur, evitando conflictos con los carteles mexicanos y accediendo a mercados emergentes en cuanto a consumo; 3) la permeabilidad de las fronteras nacionales y deficientes políticas migratorias; 4) la proximidad a dos de los más grandes productores de hoja de coca del mundo, Perú y Bolivia; 5) aprovechamiento del fuerte flujo migratorio de ciudadanos colombianos de reciente data, para fines de conquistar espacios e introducir avanzadas para operaciones mayores en el futuro cercano, y finalmente; 6) aprovechar la coyuntura nacional de concentración en cambios estructurales combinados con debilitamiento de la institucionalidad por actos de corrupción masivos en los sistemas públicos y privados.

Estar alertas es un imperativo, saber actuar, hacerlo a tiempo y bien, es otro. Nuestra cordillera nos ha blindado en muchos sentidos, probablemente haya retardado el ingreso de organizaciones vinculadas al CO., pero que no vayan a llegar, es una ilusión. Que ya estén operando soterradamente, no lo sabemos, solo la intuición nos dice que, tal vez sí.

Bibliografía

- BAGLEY, Bruce. Trafico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo XXI. [En Línea]. Journalism in the Americas. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: https://knightcenter.utexas.edu/austinforum2011_sp.pdf
- BANDEIRA Rangel, Antonio. El Crimen Organizado en Brasil. [En Línea]. Flasco-Brasil, Junio 2009. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22376.pdf>
- BARTOLOMÉ, Mariano. Situación del crimen organizado en América Latina, *Ágora Internacional* Vol. 4 N°10. pp. 16-20. 2009.
- BBC Mundo. Los Cincos países con más y menos homicidios en el mundo. [En Línea]. BBC. 10 Abril 2014. [Consultado el 11 de noviembre de 2015]. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc
- BERTHY, Vaca, "Policía captura a 'La Mona', una presunta jefa de sicarios", en *El Deber*, 24 de julio de 2014, Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/policia-captura-mona-presunta-jefa.html>
- BIBLIOTECA del Congreso Nacional de Chile, Realidad Nacional de Crimen Organizado Transnacional [En Línea]. Informe. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/13225/1/93116_BCNINFORME_GRI-D_22-11-2011_JJ_REALIDAD-NACIONAL.doc
- BLANCO, Sagrario Morán, La Delincuencia Organizada en América Latina: Las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado en México. [En Línea]. Revista electrónica iberoamericana, vol 4, n°1 [Consultado el 11 de noviembre de 2015] disponible en: http://www2.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_04_10_Sagrario.pdf
- CAGNE, David. Resumen de InSight Crime sobre homicidios en 2014 [En Línea] InSight Crime, Crimen Organizado en las Américas. [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/resumen-insight-crime-sobre-homicidios-en-2014>
- CAMPERO, José C. El Crimen Organizado (Vinculado al narcotráfico) en Bolivia. [En Línea]. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar. Memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 13-28. [Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/-buenos/quito/09067-20120530.pdf>.
- CANTOR, David & JASKOWIAK, Catherine. La nueva ola: Crimen organizado y desplazamiento en México y Centroamérica. [En Línea].

- Insight Crime Crimen Organizado en las Américas. 25 junio 2015. [Consultado el 11 de Noviembre de 2014]. Disponible en: <http://es.insight-crime.org/analisis/nueva-ola-crimen-organizado-y-desplazamiento-en-mexico-y-centroamerica>.
- CARDOZO, Elsa. Seguridad, Gobernanza y Crimen Organizado en Venezuela. [En Línea]. *En*: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 67-76. [Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>
- CARRIÓN, Eduardo. Reforma policial. ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad? [En Línea] 12 mayo 2014 [Consultado el 14 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/38841-reforma-policial-realidad-ineludible-nueva-doctrina-seguridad>.
- CELL, Pablo. Dilemas y Perspectivas de la Autonomía Estratégica Suramericana en Seguridad y Defensa Regional.[En Línea]. *En*: NIÑO, Catalina. Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung (FES), pp, 1-16. [Fecha de Consulta 10 de Noviembre de 2015: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf>
- DE LA CORTE Ibáñez, Luis & GIMÉNEZ-SALINAS Framis, Andrea. Crimen.org, Evolución y claves de la delincuencia organizada. Barcelona, Ariel, 2010.
- DELGADO, Antonio M. Familiares de Maduro serán acusados en Nueva York por narcotráfico. [En Línea]. El nuevo herald. [Consultado el 11 de noviembre de 2015]. Disponible en <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article44275659.html>. Revisado el 04.DIC.2015.
- FISCALÍA, Áreas de persecución, Crimen Organizado y Lavado de dinero. [En Línea]. Ministerio Público de Chile [Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/organizado.jsp>
- FLORES, Nancy. Los 89 carteles que arrasan México. [En Línea] Contra línea. 2 junio 2013 [Consultado el 14 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>
- FREDY R. & Gorena, Fernando. Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas? [En Línea]. Programa de Cooperación en seguridad regional. Policy Paper 36 [Consultado el 12 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08331.pdf>
- GARZÓN Vergara, Juan Carlos. La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión. [En

- Línea]. Woodrow Wilson International Center for Scholars. [Consultado el 10 de Noviembre de 2014]. Disponible en: https://www.wilson-center.org/sites/default/files/LA_DIASPORA_CRIMINAL.pdf
- IGLESIAS, Carlos B. Crimen común y crimen organizado en el Perú. [En Línea]. En: NIÑO, Catalina. Anuario 2014 de la seguridad regional en América latina y el Caribe. Bogotá. Friedrich Ebert Stiftung (FES), pp, 259-277. [Fecha de Consulta 10 de noviembre de 2015: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf>
- INFORME Regional Humano 2013-2014: "Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuesta para América Latina". [En Línea]. Del programa del PNUD. [Fecha Consulta: 11 de noviembre 2015]. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- INSIGHT Crime, Brasil. [En Línea]. Insight Crime, Crimen Organizado en [Consultado el 12 de noviembre de 2015] disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-brasil/brasil>
- INSIGHT Crime .Venezuela [En Línea]. Insight Crime, Crime Organizado en las Américas [Consultado el 11 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-venezuela/venezuela>
- INSIGHT Crime, Colombia. [En Línea]. Inshight Crime, Crimen Organizado en las Américas [Consultado el 10 de noviembre de 2015] disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/colombia>
- INSIGHT Crime. Perú. [En Línea] Insight Crime, Crimen organizado en las Américas [Consultado el 10 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-peru/peru>
- JIMÉNEZ, Jaime Óscar y MORAL Castro, Lorenzo. La criminalidad organizada en la Unión Europea, estado de la cuestión y respuestas institucionales. [En línea]. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Núm. 91, pp. 173-194. Septiembre-Octubre 2010. [Fecha consulta: 9 de noviembre de 2015]. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/211125/280787>
- MANRIQUE, Luis Esteban G. El negocio del crimen y la seguridad. [En Línea]. Infolatam. [Fecha de Consulta 11 de noviembre d 2015] Disponible en <http://www.infolatam.com/2012/05/16/el-negocio-del-crimen-y-la-seguridad/>
- MARTÍNEZ, Ariel Fernando A. Crimen Organizado, narcotráfico y seguridad. [En Línea]. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 29-40. [Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>

- MCDERMOTT, Jeremy. El rostro cambiante del crimen organizado colombiano. [En Línea]. Perspectivas, septiembre 2014 [Consultado el 10 de marzo de 2015] disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11053.pdf>
- METAAL, Pien. & VELDE, Liza T. Drogas y violencia en el Triangulo del norte, ¿dos caras de la misma moneda?. [En Línea]. TNI. 17 septiembre 2014 [Consultado el 10 de noviembre de 2014]. Disponible en: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/drogas-y-violencia-en-el-triangulo-del-norte-dos-caras-de-la-misma-moneda>
- MORENO, Gustavo B. Gobernanza y seguridad en la transición estatal boliviana. [En Línea]. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 89-97. [Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/-bueros/quito/09067-20120530.pdf>
- NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias. [En Línea] Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 7-9. [Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>
- OFICINA de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC). [En línea]. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2015]. Disponible en: <http://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>
- OLINGER, Marinna. La difusión del crimen organizado en Brasil a partir de los años 2000. [En Línea]. Woodrow Wilson International Center for Scholars, abril 2013. [Consultado el 14 de noviembre de 2015]. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mariana%20Olinger%20Brazil.pdf>
- PAPELEO, Cristina. Argentina, ¿nuevo paraíso para el narcotráfico? [En Línea]. DW. 24 junio 2014. [Consultado el 4 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.dw.com/es/argentina-nuevo-para%C3%ADso-para-el-narcotr%C3%A1fico/a-17734430>
- POLICÍA de Investigaciones de Chile, Cuenta Pública 2015. Disponible en: <http://www.policia.cl/cuentapublica2015/cuentapublica/cuenta-publica-pdi-2015.pdf>
- POMAR, Juan B. Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina [En Línea]. En: NIÑO, Catalina. Crimen organizado y Gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar, memorias, Quito, Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2011, pp. 89-97. [Fecha de consulta 10 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/09067-20120530.pdf>
- RICO, Daniel M. La Dimensión internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios. [En Línea]. Woodrow

- Wilson International Center for Scholars. Abril 2013. [Consultado el 11 de noviembre de 2015] Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LA_DIASPORA_CRIMINAL.pdf
- ROCA, Xavier Servitja. El Crimen Organizado en México y el "Triángulo Norte" durante el mandato de Felipe Calderón. [En Línea]. Documento Marco, 11 diciembre 2012 [Consultado el 11 de noviembre de 2015] disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM19-2012_MejicoPolíticasSeguridad_XavierServitjaRoca.pdf
- RUBIO, Mauricio. La Convención de Palermo contra la delincuencia organizada. [En Línea] En: Cuadernos de la guardia civil XXV, Madrid, Centro de publicaciones ministerio del interior, 2001, pp. 93-102. [Fecha de consulta 9 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1781>
- SANTAMARÍA, Gema. La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica. [En Línea]. Woodrow Wilson International Center for Scholars. [Consultado el 10 de noviembre de 2014]. Disponible en : <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Gema%20Santamaria%20Mexico.pdf>
- UNODC. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada y sus protocolos. [En Línea]. Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito. [Fecha de Consultado el 9 de noviembre de 2015] Disponible en :<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- VELEZ, Fredy R. & GORENA, Fernando. Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas? [En Línea]. Programa de Cooperación en seguridad regional. Policy Paper 36 [Consultado el 12 de noviembre de 2015] Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08331.pdf>
- VERGARA, Juan Carlos. La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión. [En Línea]. Woodrow Wilson International Center for Scholars. [Consultado el 10 de noviembre de 2014]. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LA_DIASPORA_CRIMINAL.pdf

ANEXO N° 1: Informe de Evaluación sobre el Control de las Drogas (OEA) año 2014 (Pág. N°1)

Items Evaluados	Perú	Bolivia	Brasil	Ecuador	Colombia	Venezuela	México	Guatemala	El Salvador	Honduras
Establecer y fortalecer las Autoridades Nacionales sobre Drogas, situándolas en un alto nivel político, con la misión de coordinar la planificación y la implementación efectiva de las políticas nacionales sobre drogas	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida
Diseñar, implementar, fortalecer y actualizar estrategias y políticas nacionales sobre Drogas con base en la evidencia.	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Iniciada	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Parcialmente Cumplida
Establecer y/o fortalecer los observatorios nacionales de drogas u oficinas técnicas similares para el desarrollo de sistemas nacionales de información sobre drogas y el fomento de la investigación científica en esa materia.	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida
Desarrollar e implementar políticas, planes y/o programas integrales de reducción de la demanda.	Mayormente Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida
Diseñar e implementar un sistema integral de programas de prevención universal, selectiva e indicada basados en la evidencia, con objetivos medibles, dirigidos a los distintos grupos poblacionales, incluyendo poblaciones en riesgo	Iniciada	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Parcialmente Cumplida	Parcialmente Cumplida
Promover en los sistemas de salud pública la integración de planes y programas de tratamiento y rehabilitación que aborden la dependencia de drogas como una enfermedad crónica y recurrente	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida
Facilitar el acceso a las personas dependientes de drogas a un sistema de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, que ofrezca varios modelos integrales de intervenciones terapéuticas basados en evidencia y teniendo en cuenta estándares de calidad aceptados internacionalmente.	Parcialmente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida
Explorar los medios para ofrecer tratamiento, rehabilitación y reinserción social a los infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa a su prosecución penal o privación de libertad.	No Iniciada	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	No Iniciada	No Aplicada	Cumplida	No Iniciada	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida
Fortalecer las relaciones gubernamentales con instituciones académicas, de investigación u organizaciones no gubernamentales (ONGs) especializadas, a fin de generar evidencia sobre la demanda de drogas.	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida
Promover y fortalecer la formación y capacitación continua de los diferentes profesionales, técnicos y actores involucrados en la implementación de acciones para reducir la demanda de drogas.	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida
Adoptar y/o perfeccionar medidas integrales y equilibradas destinadas a reducir la oferta de drogas.	Cumplida	Cumplida	No Aplicada	No Aplicada	Cumplida	No Aplicada	Cumplida	Mayormente Cumplida	No Aplicada	No Aplicada
Adoptar y/o perfeccionar mecanismos de reunión y análisis de información, con miras a la elaboración de diagnósticos que faciliten el desarrollo de políticas públicas orientadas a disminuir la oferta ilícita de drogas.	Cumplida	Cumplida	No Aplicada	No Aplicada	Cumplida	No Aplicada	Cumplida	Parcialmente Cumplida	No Aplicada	No Aplicada
Promover estudios e investigaciones que contribuyan a la identificación temprana y al seguimiento de nuevas y emergentes tendencias con el fin de generar información actualizada sobre la oferta de drogas.	Cumplida	Cumplida	No Aplicada	No Aplicada	Cumplida	No Aplicada	Cumplida	Parcialmente Cumplida	No Aplicada	No Aplicada

Fuente: Elaboración propia con datos publicados por la OEA en "Informe hemisférico". Disponible en: http://www.cidad.oas.org/mem/reports/16/Full_Eval/Informe%20Hemisférico%20MEN%20-%206a%20Ronda%20-%20EJEP.pdf. (Consultado el 10.NOV.2015).

ANEXO N° 1: Informe de Evaluación sobre el Control de las Drogas (OEA) año 2014 (Pág. N°2)

Items Evaluados	Perú	Bolivia	Brasil	Ecuador	Colombia	Venezuela	México	Guatemala	El Salvador	Honduras
Adoptar de conformidad con las necesidades de cada país, medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible y de iniciativas de aplicación de la ley.	Cumplida	Cumplida	No Aplicada	No Aplicada	Cumplida	No Aplicada	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	No Aplicada	No Aplicada
Promover, en concordancia con sus políticas nacionales, acciones encaminadas a reducir el impacto negativo que sobre el medio ambiente ocasiona el problema mundial de las drogas.	Cumplida	Cumplida	No Aplicada	No Aplicada	Cumplida	No Aplicada	No Iniciada	Parcialmente Cumplida	No Aplicada	No Aplicada
Implementar programas para prevenir y disminuir la fabricación ilícita de drogas de origen sintético y natural.	Mayormente Cumplida	Cumplida	No Aplicada	Parcialmente Cumplida	Cumplida	No Aplicada	Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida
Adoptar o fortalecer las medidas de fiscalización con el fin de prevenir el desvío de sustancias químicas controladas hacia actividades ilícitas.	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida
Adoptar o fortalecer las medidas de control para prevenir el desvío de productos farmacéuticos con propiedades psicoactivas y aquellos utilizados en la fabricación de drogas sintéticas.	Cumplida	No Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida
Asegurar la adecuada disponibilidad de estupefacientes requeridos para uso médico y dentífico.	Cumplida	No Iniciada	Cumplida	Iniciada	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Iniciada	Cumplida	Mayormente Cumplida
Fortalecer los organismos nacionales de control del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos.	Cumplida	Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida
Identificar nuevas tendencias, y actores relacionados con el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos.	No Iniciada	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	No Iniciada	Cumplida	Parcialmente Cumplida
Promover mejoras en los sistemas de información sobre tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos.	Parcialmente Cumplida	Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida	No Iniciada	Parcialmente Cumplida	Mayormente Cumplida
Adoptar medidas para una efectiva cooperación en investigaciones criminales, procedimientos de investigación, recolección de evidencias e intercambio de información de inteligencia entre los países, asegurándose el debido respeto de sus ordenamientos jurídicos nacionales.	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida
Adoptar o fortalecer, cuando sea pertinente, las medidas de control del tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados en su vinculación con el tráfico ilícito de drogas.	Parcialmente Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida	Mayormente Cumplida
Establecer, actualizar o fortalecer los marcos legislativos e institucionales en materia de control, prevención, detección, investigación y persecución de lavado de activos.	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida
Crear o fortalecer, de conformidad con las leyes nacionales, los organismos nacionales competentes para la administración de bienes incautados y/o decomisados y a disposición de bienes decomisados.	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Parcialmente Cumplida	Cumplida	Cumplida
Reafirmar el principio de cooperación contenido en los instrumentos internacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, a través de acciones que garanticen su cumplimiento y efectividad.	Mayormente Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Cumplida	Mayormente Cumplida	Cumplida	Cumplida

Fuente: Elaboración propia con datos publicados por la OEA en "Informe temático", "Disponible en: http://www.ciudados.org/mem/reports/6/Full_Eval/
 Informes/%20Hemisterio/%20NEM/%20-%206a/%20Ronda/%20-%20E05P.pdf" (Consultado el 10/NOV/2015).

ANEXO N° 1

Informe de Evaluación sobre el Control de las Drogas (OEA) año 2014 (Pág. N°3)

Explicación del Cuadro “Mecanismo de Evaluación Multilateral” (MEM)

Herramienta implementada en 1998 para evaluar la respuesta de países a ciertos criterios estándares en el control de drogas ilícitas en la Región, bajo tutela de la Organización de Estados Americanos y a través de la Comisión Interamericana para el Control de Drogas (CICAD). Busca medir el progreso de las acciones tomadas por los Estados miembros frente al problema de las drogas en el hemisferio.

Se aprecia en lo general, que todos los países cumplen con diferentes esfuerzos las recomendaciones establecidas por la OEA, demostrando cierto compromiso en la guerra contra las drogas. Sin embargo, es preocupante que países como Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela, El Salvador y Honduras, muestren desconocimiento de las áreas totales de cultivo ilícito propio y, por lo mismo, no es relevante para ellos emprender acciones más comprometidas con la tarea de disminuir la oferta. En la evaluación, esos países declaran que en 5 ítems de evaluación relacionados, aun cuando se presenta movilidad continua de los cultivos (estratégica y profesional) de los cultivadores de coca y marihuana -Venezuela, Ecuador y Brasil-, ésta no sería significativa para ellos.

En cambio, Guatemala, Colombia y México, países donde pese a cumplirse todas las recomendaciones de la OEA, todos ellos evidencian altos niveles de violencia asociadas al CO. teniendo como actores claves al narcotráfico, que escala a niveles de descontrol.

Se aprecia por ello cierta dicotomía entre lo declarado por las autoridades estatales y las evidencias de los hechos, en tanto casi todos los países evaluados presentan objetivos cumplidos en materias de fortalecimiento institucional contra las drogas, y sin embargo, Colombia, Bolivia, México y los países del Triángulo Norte (Salvador, Guatemala y Honduras), dan señales claras que capacidades estatales insuficientes, con clara evidencia de debilidades y abandono en ciertas localidades donde el CO. va en alza.

Según el informe ejecutivo del MEM “El estado general del cumplimiento del Hemisferio reflejó que 41% de las recomendaciones están cumplidas, 22% mayormente cumplidas, 15% parcialmente cumplidas, 4% iniciadas, 4% no iniciadas y 14% no se aplicaron”, lo que da cuenta de más del 50% de las medidas evaluadas cumplidas, cuando en la praxis, los Estados no han logrado frenar, ni menos controlar a los grupos vinculados al fenómeno CO. A modo de evaluación crítica del informe, se puede afirmar que varios de los Estados no estarían siendo todo lo rigurosos con lo que informan y en consecuencia, sus datos no representan adecuadamente la realidad de la Región.

ANEXO N° 2: Sudamérica: Tasa de Homicidios por cada 100.000 Habitantes (Año 2012)

Region	Sub-Region	Country/Territory	Source	Fuente	Indicator	Año														
						2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Americas	Sudamérica	Argentina	Q	Ministry of Public Security	Rate	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	5.5	5.1	5.5	5.8	5.3	5.5				
			Q	National	Rate	2.658	3.048	3.458	2.876	2.259	2.115	2.052	2.071	2.305	2.216	2.287				
		Bolivia	Q	National	Rate						7.0	6.3	8.1	8.6	8.4	10.4	10.0	21.1		
			Q	Ministry of Public Security	Rate															
		Brazil	Q	Ministry of Public Security	Rate															
			Q	National	Rate															
		Chile	Q	CTS/NSO	Rate															
			Q	National	Rate															
		Colombia	Q	National	Rate	66.3	68.6	68.9	53.8	41.8	39.6	36.8	34.7	35.0	33.7	32.5	35.6	30.8		
			Q	CTS/OAS/S.National	Rate	206,540	227,840	238,287	224,526	19,026	17,086	16,119	15,423	14,911	15,454	15,013	15,803	14,670		
		Ecuador	Q	CTS/OAS/S.National	Rate	14.6	13.0	14.6	14.6	12.7	13.4	12.0	15.9	15.9	18.0	17.8	12.6	13.4	12.4	
			Q	National	Rate	1.833	1.638	1.906	1.937	2.390	2.121	2.385	2.273	2.607	2.625	2.638	2.345	1.924		
Guatemala	Q	National	Rate					29.8	22.3	20.1	13.1	11.5	13.1							
	Q	NSO/CTS	Rate	9.0	10.6	18.9	27.3	17.3	18.7	20.0	14.9	20.4	15.0	17.8	16.4	17.0				
Paraguay	Q	CTS/National	Rate	74	79	142	206	131	142	153	115	158	117	140	180	135				
	Q	CTS/OAS	Rate	18.6	21.1	21.6	22.6	20.9	18.2	15.3	12.8	13.4	12.9	14.5	10.0	9.7				
Peru	Q	CTS/National	Rate	5.0	4.9	4.2	4.9	5.6	11.0	11.2	10.4	11.6	10.3	9.5	9.6	9.6				
	Q	WHO	Rate	1.202	1.204	1.136	1.316	1.526	2.057	3.141	2.934	3.322	2.929	2.709	2.850	2.865				
Uruguay	Q	Ministry of Internal Security	Rate	6.4	6.6	6.9	5.9	5.8	5.7	6.1	5.8	6.6	6.7	6.1	5.9	7.9				
	Q	NGO/CTS/OAS	Rate	32.9	32.0	38.0	44.0	47.0	37.3	45.1	47.6	51.9	46.9	45.0	47.8	33.7				
Venezuela	Q	WHO	Rate	8.022	7.960	9.617	11.342	9.719	9.364	12.227	13.156	14.589	13.985	13.080	14.098	16.072				
	Q	Ministry of Internal Security	Rate																	

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

ANEXO N° 3

Resumen Conclusiones Informe Regional de Desarrollo Humano (IDH) 2013-2014 (CHILE)

- 11 de cada 100 chilenos fueron víctimas de robo el 2012, la mayoría cometidos sin empleo de violencia (63,41% del total de delitos);
- El uso de arma de fuego en robos es de los más bajos de la región (36%);
- La proporción de víctimas que no denuncian delitos es alta (datos 2011):
 - ✓ 53,2% no denunciaron asaltos;
 - ✓ 46,5% no denunciaron robos a casa;
 - ✓ 74,8% no denunciaron hurtos en el año 2011.
- Entre 2005 y 2011 los registros de violaciones subieron de 12.7 a 16;
- Los casos de violencia intrafamiliar pasaron de 507.5 a 762 por 100,000 habitantes;
- La proporción de mujeres víctimas de homicidio es la más alta: 19.89% (contra 80.11% de hombres).
- Los grupos de ingreso más alto son, en promedio, víctimas más frecuentes de hurtos y robos por sorpresa;
- Los grupos de ingresos más bajos, en promedio, son víctimas más frecuentes de robos con fuerza en la vivienda, robos con violencia, lesiones y robo desde el vehículo.
- Uno de cada dos internos del sistema penal abandonó el hogar familiar antes de los 15 años;
- 28,2% de internos nunca conoció a su padre o a su madre;
- 40% de los internos no terminó la educación primaria;
- Más del 84% de los internos no completó 12 años de escolaridad.
- 85.2% de los presos lo estaba sin sentencia el año 2013;
- 68.7% es el factor de reincidencia entre la población penal (superior al de Brasil, de 47.4%);
- Alrededor del 50% de los internos afirmó haber consumido estimulantes antes de delinquir:
 - ✓ 56% consumieron alcohol;
 - ✓ 41,5% consumieron cocaína o crack
- 25% de los presos está en esa condición por causas de robos de menos de US \$400;
- El 54% de los presos confesó haber robado más de 11 veces antes de ser detenido;
- 8% del total corresponde a delitos sexuales, donde el 84.5% conocía a su víctima;
- 59% de los reclusos afirmó que de haber dado un soborno habría salido libre;
- El 34.6% de los internos declaró haber sufrido golpes y maltratos, abusos que mayormente se cometen contra la población juvenil más pobre, o contra minorías étnicas;
- 55% de las mujeres reclusas lo está por tenencia o tráfico de drogas;
- 35% de las mujeres reclusas lo está por robo;
- 40% de ellas afirmó haber consumido alcohol o drogas durante las seis horas previas al delito.
- **Chile:** 2 homicidios por 100,000 habitantes, de las menores tasas de homicidio de la región. Sin embargo la **percepción de seguridad es menor que en Honduras:** siete de cada 10 ciudadanos se sienten seguros en su barrio.
- **Honduras:** 86,5 homicidios por 100.000 habitantes, la mayor tasa de homicidios más alta del mundo. Sin embargo ahí la **percepción de seguridad es mayor que en Chile:** ocho de cada 10 ciudadanos se sienten seguros en su barrio
- 3.32% del PIB nacional destina o le cuesta al país, la delincuencia (US \$ 7.215 MM.);
- Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%) son los países de la región que ven que sus policías cumplen mejor con su rol de proteger;
- México (4.28), Chile (5.98) y Republica Dominicana (6.74) son los países con menos jueces por 100.000 habitantes.

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE CHILE EN TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA “NUEVA MIGRACIÓN”

Guillermo Bravo Acevedo*

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la historia siempre han estado presente los movimientos de población, con causas y características diferentes que van desde la iniciativa personal, libre y voluntaria, pasando por las catástrofes naturales hasta llegar a las persecuciones étnicas, políticas o religiosas. Sin embargo, en el presente los flujos migratorios se ven influenciados por la asociación que tiene este fenómeno demográfico con la globalización y la mundialización de la economía.

Los imperios de la Antigüedad clásica, Grecia, Roma, Persia, entre otros, fueron testigos de grandes movimientos de población, situación que tuvo un vuelco radical con las invasiones germánicas al Imperio romano de occidente. En la Edad Media, la expansión del Islam a Europa también fue causa de desplazamientos masivos, al igual que las campañas de las Cruzadas hacia oriente próximo. Por otra parte, no cabe duda que el descubrimiento de América dio inicio a las migraciones modernas las cuales continuaron, con algunos rasgos diferenciadores en el siglo XIX, con el desplazamiento de una masa de población considerable desde Europa hacia América.

Sin embargo, la compleja realidad del siglo XX y la contemporánea marcada por la influencia de factores políticos, sociales, económicos y culturales ha influido en el cambio estructural de las migraciones que presentan en este período tres ciclos definidos: el primero, desde las últimas décadas del siglo XIX a las primeras del siglo XX, el segundo, desde fines de la Segunda Guerra Mundial a las crisis del petróleo de 1973, y el tercero, la última década del siglo XX a la primera del siglo XXI¹.

Lo nuevo en este panorama del siglo XXI es que los movimientos de población están marcados por la globalización y este factor ha transformado la migración internacional en “...una estrategia de subsistencia y movilidad social”², lo que ha permitido señalar que los flujos

* Dr. en Historia. Profesor Titular Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

1 AJA, Emilio. *Inmigración y democracia*. Alianza Editorial. Madrid, 2012, p. 22. Señala el autor que en el primer ciclo se desplazaron por el mundo alrededor de 120 millones de personas, en tanto que en el segundo se calcula lo hicieron cerca 200 millones.

2 ITZINGSOHN, José. “Migración, globalización y geopolítica”, en *Anuario Social y Política de América Latina y el Caribe*. Año 6, FLACSO. 2003, p. 79.

migratorios constituyen un fenómeno global, complejo e integral. Global, por su extensión planetaria, porque es imposible examinarlos desde una perspectiva estrictamente nacional o local. Complejo, debido a lo heterogéneo y plural, pues son diversos en sus orígenes e integración en la sociedad receptora. Integral, por su dimensión social que involucra diferentes aspectos como laborales, económicos, culturales, jurídicos, políticos³.

En el caso de Chile, con apenas un poco más de doscientos años de vida independiente, los movimientos migratorios han estado presentes desde los inicios de la república. Una característica fundamental es que dichos movimientos se asociaron rápidamente al ritmo mundial, tanto en el siglo XIX como en el XX, a pesar de que los flujos migratorios nunca fueron masivos. Sin embargo, la coyuntura actual de la globalización ha modificado el perfil demográfico y la política migratoria, que en los últimos años se ha centrado en principios cercanos a la defensa de los derechos humanos.

En esta perspectiva, el artículo trata primeramente el carácter de las migraciones internacionales y las distintas teorías que explican los factores que las motivan. Luego, caracteriza el proceso migratorio considerando sus diversas etapas en las que los gobiernos aplicaron políticas migratorias, coyunturales y hasta confusas, para traer migrantes contratados al país con una inserción asegurada. Por último, señala que en la era de la globalización, si bien ha cambiado el perfil de los migrantes, configurando la llamada “nueva inmigración, las políticas aplicadas más que guiar los desplazamientos migratorios reconocen a Chile como sociedad receptora y, en ese rol, la política se ha formulado “...bajo el prisma de los derechos ciudadanos”⁴.

LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Como se ha señalado, los movimientos de población han existido desde siempre, pero cuando estos se conectaron o asociaron con el proceso de globalización comenzaron a presentar otros rasgos distintivos. De este modo, hoy se puede describir a la migración internacional como causa y, a la vez, consecuencia de la globalización teniendo como resultado que los migrantes actuales difieren de aquellos que migraron en décadas pasadas, aun cuando todos, en su conjunto, están unidos por la decisión de abandonar el suelo natal.

3 LUCAS, Javier de. “La inmigración, como res política”, en *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad*. Vol. II. CHAMIZO, José y YAMGNAME, Kofi (Coordinadores). Universidad de Deusto. España, 2004, pp. 198-199.

4 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MDN). Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010. Santiago, 2010, p. 71.

En los comienzos del siglo XXI los movimientos migratorios internacionales están marcados por la globalización y, por lo mismo, se han convertido en un proceso complejo en el que intervienen múltiples elementos y circunstancias de distinto tipo y forma. Así, cada acto de migrar implica considerar la situación personal asociada a un conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales en la sociedad de origen y las condiciones de acogida que ofrece la sociedad receptora.

De esta manera, como los actuales flujos migratorios presentan otros perfiles, son heterogéneos y multifacéticos se han propuesto diferentes teorías para explicar, en lo general, las causas y características de las migraciones internacionales.

La teoría de los factores (push-factors y pull-factors) trata de explicar el origen de las migraciones por una doble causa, señalando que en el país de origen se encuentra la falta de trabajo o salarios muy bajos y en el país de destino una fuerte demanda de trabajadores y salarios atractivos⁵.

En cambio, la teoría neoclásica señala que la raíz de las migraciones se debe buscar en las diferencias de niveles de salarios, los requisitos laborales y los costos que supone emigrar. Por el contrario, la nueva teoría económica de la migración pone de relieve que la decisión de migrar es consecuencia de una estrategia familiar orientada no tanto a maximizar los ingresos sino a cómo diversificar sus fuentes con el fin de reducir riesgos⁶.

Otras teorías, como la del mercado laboral dual, asocia la migración a las necesidades estructurales de las economías industrializadas que demandan permanentemente mano de obra de sociedades menos desarrolladas produciendo una segmentación de los mercados de trabajo, en tanto, que la teoría de los sistemas mundiales liga la inmigración al impacto de la globalización y la expansión del mercado en una economía mundializada⁷.

La teoría asociada a las cadenas o redes migratorias explica con claridad que presentan un valor agregado para el migrante debido a que la existencia de familiares o amigos es esencial para tomar la decisión de elegir la sociedad receptora que lo acogerá, fundamentalmente, porque se tiene información sobre las políticas de inmigración, el mercado de trabajo y las características sociales del país que lo acogerá⁸.

Frente al constante aumento del flujo migratorio han surgido

5 AJA. Op. cit. 2012, p. 27.

6 ARANGO, Joaquín. "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", en *Migración y Desarrollo*. N° 001, Zacatecas, México, octubre 2003, pp. 2-12.

7 *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. ReDCE. 10: 435-478. Universidad de Granada. Granada. 2008.

8 AJA. Op. cit. 2012, p. 29.

otras dos teorías: la institucional y la de causación acumulada. La institucional, tiene como propósito explicar cómo se satisface la diferencia entre el número de personas que intenta ingresar a un país y el número de visas disponibles que tiene esa misma sociedad receptora. Esta demanda insatisfecha se institucionaliza por medio de organizaciones privadas, lucrativas y no lucrativas. Las primeras crean el mercado negro de la migración facilitando contratos y procurando transporte clandestino. Las segundas suelen ser de carácter humanitario que ayudan a los migrantes a sortear las restricciones legales⁹. Por su parte, la teoría de la causación acumulada estima que la migración internacional reconfigura la estructura sociopoblacional de la sociedad de origen porque aquellas personas de mayor edad, que no pueden salir, van dando paso a los jóvenes que buscan una sociedad desarrollada para migrar. De este modo, con el paso del tiempo, la constante migración altera el contexto social de la sociedad expulsora¹⁰.

La teoría migratoria del transnacionalismo se refiere al aspecto cultural del fenómeno migratorio. El migrante no rompe sus lazos culturales con la sociedad de origen porque mantiene regularmente sus vínculos, aun cuando pueda integrarse a la comunidad que lo acoge, siempre mantendrá sus raíces. "En el plano de la actuación política los inmigrantes adquieren los modos del país de acogida, pero en el plano de los valores y de los sentimientos morales pretenden permanecer fieles a su cultura de origen"¹¹.

Las explicaciones disponibles para describir el fenómeno migratorio no son excluyentes y tampoco interpretan por sí mismas todos los factores y causas que motivan a las personas a tomar parte de este complejo fenómeno demográfico.

Los múltiples factores que intervienen en la decisión de migrar de la sociedad de origen y las políticas que dispone la sociedad receptora son elementos cruciales para tomar la decisión de emigrar. De este modo, se podría señalar que con relación a la situación personal, la variable económica está en el centro de las causas de la decisión de las migraciones internacionales por la expectativa que tiene el migrante de obtener un ingreso más alto en el extranjero que en su propio país. Sin embargo, otras variables que ejercen una influencia importante para migrar y que no incluyen motivos económicos son la guerra, la discriminación étnica y la persecución política en el país de residencia. Además, la elección del país de destino a menudo también está influenciada por

9 MASSEY et al. 1993.

10 FRANCO Sánchez, Myriam. Migración y remesas en la ciudad de Ixmiquilpan. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Hidalgo, 2012, p. 24.

11 ZAMAGNI, Stefano. "Migraciones, multiculturalidad y políticas de identidad", en Revista de Fomento Social N° 224. Córdoba. España. 2001, p. 557.

la existencia de una red de familiares y amigos que han migrado previamente. En suma, cada una de estas variables tiene su propia dinámica, pero no excluye a cualquiera de las otras.

EL PROCESO MIGRATORIO EN CHILE

Los movimientos migratorios en la historia de Chile han pasado por diversas etapas y las políticas se han aplicado de acuerdo a la situación coyuntural que presentaba el desarrollo político, social y económico del país en ese momento.

En la actualidad, si se camina por la ciudad de Santiago, por ejemplo, en el eje Ahumada, plaza de Armas y calle Puente, desde Alameda Bernardo O'Higgins en dirección a Mapocho, el panorama humano va cambiando de cuadra en cuadra. Por cierto, se ven extranjeros de diversas nacionalidades. En medio de este ambiente cosmopolita, se puede observar un número importante de latinoamericanos, la mayor parte en edad laboral activa y mayormente mujeres. Según datos oficiales del Ministerio del Interior, "...hoy en Chile los inmigrantes suman 441.529 personas" [y la tasa de] "...crecimiento de inmigrantes entre el 2006 y el 2014 es del 78,5%, de acuerdo a la evolución de los permisos de residencia anualmente otorgados¹².

La realidad actual contrasta con el recorrido histórico que ha tenido el proceso migratorio hacia Chile. Al inicio de la república los extranjeros radicados en el país no pasaban de un centenar¹³. La dictación de los reglamentos de libre Comercio de 1811 y 1813 y la apertura del puerto de Valparaíso permitió que se radicaran en esa ciudad, principalmente, comerciantes ingleses. Además, hubo iniciativas de gobierno para incentivar la inmigración extranjera: "Carrera propuso, en 1811, la traída de inmigrantes irlandeses para que 'colaboraran en la defensa del territorio', mientras que O'Higgins, aprobó dos decretos que apoyaban la llegada de colonos suizos e ingleses"¹⁴, pero ambos intentos fracasaron.

Poco tiempo después, en 1825, Mariano Egaña impulsó la llegada de 500 familias de agricultores, pero por problemas económicos no fue posible realizar esta nueva proposición¹⁵. En la década de 1840,

12 ARAYA Basualto, Rebeca. "Radiografía a inmigrantes en Chile: Crecieron 78,5% en 8 años", en *La Segunda*, sábado, 27 de diciembre de 2014.

13 BRAVO, Guillermo. Expediente formado sobre averiguar los extranjeros que residen en el Reyno. Serie Fuentes de la Emancipación N° 5. Instituto O'Higiniano de Chile. Alfabeta. Santiago, 1990

14 NORAMBUENA, Carmen. Política y legislación inmigratoria en Chile, 1830-1930. Cuadernos de Humanidades N° 10. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Santiago, 1990, p. 26.

15 *Ibíd.*, p. 28.

con la dictación de la Ley de colonización de 1845, se autorizó al presidente a poblar terrenos baldíos del Estado con naturales y extranjeros¹⁶, disposición legal que decidió al presidente Manuel Bulnes a encargar a Vicente Pérez Rosales que promoviera la inmigración de colonos alemanes a la provincia de Valdivia, los cuales sumaron 212 en 1850¹⁷.

Como puede deducirse, el número de inmigrantes contratados por el gobierno obedecía a una migración selectiva y, por tanto, la mayor cantidad de los extranjeros que se contabilizaron en los censos de 1854 y 1865 llegaron a Chile por decisión personal, libre y espontánea y no por programas de gobierno¹⁸.

Otro hito importante en materia de inmigración fue la decisión de incorporar la Araucanía al territorio nacional, a partir de 1880. Para cumplir con este objetivo, el gobierno estableció una Agencia Colonizadora que diseñó una estrategia migratoria centrada en contratar migrantes internacionales, especialmente europeos, con el objetivo de colonizar los nuevos terrenos que el Estado iba integrando. Debido al programa implementado comentaba el Mercurio de Valparaíso: "Suspendidos durante treinta años, los primeros ensayos de colonización, nos presentamos hoy en Europa como un centro que inicia por primera vez estos trabajos i que debe por lo tanto someterse a todas las esperanzas i dificultades que ella preste en su colonización"¹⁹.

Concluidas las gestiones preliminares de la Agencia, la primera expedición de colonos contratados partió hacia Chile en agosto de 1883 integrada por doscientas personas: "131 hombres y niños, y 69 del sexo femenino: 185 eran vascos-españoles, 12 franceses y 3 italianos"²⁰.

Entre 1883 y 1890, años en que se desarrollaron las siete temporadas de inmigración llegaron al país 6.940 colonos-inmigrantes²¹ que se distribuyeron en las tierras de la Araucanía poblando campos y ciudades. Así, poco a poco, fue cambiando el paisaje humano de la zona, a tal punto que Luis Durand, escribió en su novela Frontera:

Comenzaba el verano y las calles se veían llenas de gente que llegaba de todos los rincones de la Frontera. Venían a comprar en las tiendas y almacenes, encima de cuyas puertas se cimbraban

16 REPÚBLICA DE CHILE. "Autorización al Gobierno para hacer concesiones de tierras. Colonias de naturales y extranjeros", en Recopilación de Leyes. Tomo I. Santiago, 18 de noviembre de 1845, p. 473.

17 NORAMBUENA, op.cit. 1990, p. 34.

18 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. Censos de Población de 1854 y 1865. Documentos digitalizados. Santiago. En 1854 y 1865 residían en el país 19.669 y 23.220 extranjeros, respectivamente.

19 MERCURIO DE VALPARAÍSO, 18 de diciembre de 1883.

20 SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (SOFOPA). Memorias, Años 1883-1890, Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago. 1885, p. 473.

21 BRAVO, Guillermo. "La integración de la Araucanía al territorio nacional", en Revista Ciclos de Conferencias. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Santiago. 1984, p. 34.

las piezas de un arado, junto a una azuela, un formón y una sierra. Por las aceras desiguales cruzaban a grandes pasos los colonos alemanes, franceses y suizos, recién llegados a la región. También algunos vascos franceses que no se fueron a Cañete ni a Lebu y se quedaron en Angol como almaceneros o dedicados a trabajos de hortalizas en las cuales eran especialistas. Pasaban por las calles, hombro a hombro con el mapuche y con la gente de Chillán, Curicó, San Javier y Parral, que venían en busca de acomodo o a vender monturas, riendas, frenos o lazos trenzados con habilidad admirable. Junto al tintineo de las espuelas de grandes rodajas se oía la sonajera de las pequeñas espuelas que usaban los mapuches. Pasaban éstos erguidos, orgullosos y dignos, junto a los huincas intrusos que venían a quitarles el mapu. Descalzos, caminaban a grandes zancos, mientras las 'chinas', siempre un poco atrás, iban con trancos menudos, hablando plañideramente en mapuche y luciendo sus trariloncos de plata y sus relucientes trapilacuchas sobre el pecho”²².

Posteriormente, el presidente José Manuel Balmaceda instruyó a la Agencia de Colonización en Europa para que reclutara inmigrantes industriales y, al mismo tiempo, a la Inspección General de Colonización que se prohibía la entrada al país a las personas que no tuvieran una profesión o no pudieran trabajar para ganarse la vida y pasaran a constituir una carga para el Estado, aunque una disposición posterior permitió a la Oficina de Inmigración conceder el título de colono a los inmigrantes que llegaran a Chile sin previo contrato. Con esta nueva política se dio inicio a la llamada migración industrial, la cual resultó positiva porque entre 1889 y 1890, ingresaron al país 21.414 migrantes²³.

Tanto los colonos contratados por el gobierno para trabajar las tierras de la Araucanía como los obreros industriales traídos por la SOFOFA²⁴, terminaron radicándose en las ciudades y establecieron comercios, pequeñas industrias y formaron organizaciones culturales para no perder su identidad nacional. Desde luego, estas actividades económicas y sociales impactaron la sociedad nacional de inicios del siglo XX.

En el campo de los movimientos de población, para la sociedad chilena de 1930 significaba el término de la gran migración campo-ciudad que tuvo como principal impulsor la urbanización de la población. Después de la crisis económica internacional de 1929, se registraron

22 DURÁN, L. Frontera. Editorial Nascimento. Santiago, 1949, p. 56.

23 NORAMBUENA, Op. cit. 1990, p. 47.

24 SOFOFA. Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril. Santiago, 1909, p. 509. Señala que los obreros industriales llegados al país entre 1898 y 1908 fueron 18.507.

nuevos movimientos de población campo-ciudad motivados por los planes de industrialización sustitutiva que fueron concentrando la población chilena en las ciudades, principalmente Santiago, transformando este movimiento poblacional en un proceso de hiperurbanización, hacia fines de la década de 1950.

En este mismo período, es preciso destacar que el país casi no recibía inmigrantes porque como sociedad receptora no era atractiva. Los inmigrantes que ingresaron al país, en su mayoría, lo hicieron libre y voluntariamente, salvo aquellos que por iniciativa del gobierno fueron acogidos, ya sea por razones de asilo político o por convenios de colonización²⁵. También, es necesario dejar constancia que, por estos mismos años, comenzó un período de expulsión de población debido a que muchos chilenos salieron al exterior buscando nuevas posibilidades de vida y bienestar.

Los cambios de vida que trajo la migración interna y las características que asumió la inmigración internacional, aspectos que se manifestaron hasta mediados del siglo XX, renovaron el diseño urbanístico de las ciudades y también el rostro demográfico de la población que en los comienzos de la década de 1960 era descrito por Pablo Hunneus, al referirse a la población que transitaba por el centro de Santiago, con estas palabras:

Pululan en el centro de Santiago. Entre esos edificios monótonos que crecen apretujados a lo largo de simétricas calles sin árboles. Por dentro de ese nervio dorsal de todas las decisiones económicas, políticas y culturales del país que constituye ese apiñamiento de Direcciones Generales, Ministerios, Gerencias, Casas Matrices, Oficinas Centrales, Embajadas y Bancos.

Al interior de ese campo de concentración de poder, hecho de cemento, vidrio y humo. Ahí miles de hombres de terno gris, mirada gris, pensamiento gris, e imaginación gris circulan nerviosos, de oficina en oficina, moviendo facturas, decretos, billetes, conceptos, leyes, formularios, palabras y papeles. Muchas palabras y papeles²⁶.

En el año 1975 se dictó la ley de inmigración cuyo objetivo central se centró en ordenar legal y administrativamente el flujo migra-

25 Como ejemplo se pueden citar los asilados españoles que el gobierno acogió con motivo de la Guerra Civil en ese país (1939) y los inmigrantes italianos que debían colonizar el fundo San Manuel de Parral (1952).

26 HUNNEUS, Pablo. "Los hombres de gris", en GODOY, Hernán (Ed.) Estructura Social de Chile. Editorial Universitaria. Santiago, 1971, p. 543.

torio más que orientarlo con una política pública que fomentara la inmigración.

A finales del siglo XX y principios del XXI, el escenario poblacional interno nuevamente ha cambiado porque los flujos migratorios han revertido su dirección debido a las condiciones de desarrollo del país. De este modo, la inmigración extranjera que ha estado llegando al país se distingue por provenir de países latinoamericanos, aunque no es extraño observar la presencia de ciudadanos europeos, especialmente españoles que han migrado debido a la crisis económica de su país.

Entonces, cabría preguntarse ¿Qué factores explican estos cambios poblacionales en poco más de 120 años? Como respuesta, lo primero que se puede argumentar es que las políticas migratorias, si las hubo, se ajustaron a la coyuntura histórica por la que pasaba el país. Lo segundo, señalar claramente que, de manera formal, Chile no ha tenido una política migratoria para regular convenientemente los flujos migratorios, sino que ha utilizado como estrategia diversos programas para enfrentar este importante fenómeno demográfico, dejando, entonces, que los migrantes escogieran libre, voluntaria y espontáneamente a Chile como país de acogida, tal como lo demuestran las cifras de la Tabla N° 1:

Tabla N° 1
Población Chilena y Extranjera 1920 - 2002

Censo	Pob. Total	Pob. Ext.	%	Europeos %	Americanos %	Otros %
1920	3.731.593	11.114	3.06	60.0	31.2	8.9
1930	4.287.445	105.463	2.46	60.0	24.6	15.4
1940	5.023.539	107.273	2.14	67.2	21.7	11.1
1952	5.932.995	103.878	1.75	55.9	23.4	20.7
1960	7.374.115	104.853	1.42	60.9	26.1	13.0
1970	8.884.768	90.441	1.02	53.3	34.4	12.3
1982	11.275.440	84.345	0.75	31.8	54.5	13.7
1992	13.348.401	114.597	0.86	20.1	65.1	14.8
2002	15.116.435	184.464	1.22	17.2	71.8	11.0
2012	16.572.475	339.536	2.04	s/i	s/i	s/i

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LIBRO DE LA DEFENSA 2010; INE Y DIARIO LA TERCERA²⁷.

Por esta razón, si bien es cierto que en los últimos años ha habido un sostenido aumento de inmigración latinoamericana, en particular desde Perú, Argentina y Bolivia, no es menos cierto que esta situa-

27 MDN. Op. cit. 2010, p. 74. Las cifras de población chilena en 2012 en INE. Resultados Preliminares Censo de Población y Vivienda 2012. Santiago, junio 2012, p. 12, y para los extranjeros, LA TERCERA, 2 de abril 2013.

ción se ha debido al rápido crecimiento económico y a la facilidad de entrada que han hecho de Chile un destino atractivo para los inmigrantes²⁸. En todo caso, la presencia de extranjeros en el país no se debe a la ley de inmigración o a los diferentes programas que ha tenido el gobierno, a partir de 1991, sino más bien a los migrantes libres y espontáneos que ven en la sociedad chilena una buena plaza de acogida.

En suma, en el curso de poco más de un siglo ha cambiado radicalmente el modelo de inmigración que históricamente llevaba adelante el país, conjuntamente con el contingente humano que llegaba a Chile.

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y LA “NUEVA INMIGRACIÓN”

Una política pública contiene las soluciones específicas que da un gobierno a los problemas públicos. Dicho de otro modo, son las respuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad. Si bien esta forma de conceptualizarla parece ser adecuada, la aplicación ejecutiva del concepto es demasiado general y se presta para equívocos e imprecisiones que pueden generar errores analíticos y dificultades operativas²⁹. Desde otro ángulo, se debe tener presente que, “...al menos como hipótesis de trabajo, que las políticas públicas permiten dirigir una mirada nueva sobre los métodos e instrumentos del Estado”³⁰.

En el concepto tradicional, se entienden las políticas públicas como programas de acción de una autoridad pública o como el resultado de la actividad de una autoridad con cierto poder de ejecución pública y con legitimidad en el gobierno. En este sentido, no debe confundirse un programa con una política pública. Un programa es un conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una política³¹, en tanto que la política pública se define como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”³².

28 NAVIA, Patricio. Chile: Tierra de inmigrantes en el siglo XXI. *Análisis Latino*. 14 de agosto de 2014. <http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=7422>. Visitado, 2 de octubre 2015. Indica Navia que “Seis de cada diez inmigrantes en Chile provienen de países vecinos: Perú (37,8 por ciento), Argentina (15%) y Bolivia (7,7%). Entre los países no vecinos de Chile, la mayoría de los inmigrantes proviene de Ecuador (5,2%), Colombia (5,1%) y Brasil (2,9%). La presencia de los colombianos ha captado la atención de los medios de comunicación ya que los inmigrantes de ese país han aumentado en más del 500 por ciento, de menos de 5.000 inmigrantes en 2002 a cerca de 25.000 hoy”.

29 MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona, 1992. Edición española a cargo de MORATA, Francisco.

30 *Ibidem*, p. 17.

31 BANCO MUNDIAL. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Octubre 2010, p. 18.

32 ALCÁNTARA Sáez, Manuel. *Gobernabilidad crisis y cambio*. FCE, Santiago, 1995, p. 106.

No obstante, este concepto tradicional de política pública asigna al Estado demasiado centralismo estableciendo que las autoridades políticas y administrativas mantienen una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella³³.

Por otra parte, las políticas públicas son productos del sistema político y formalmente se institucionalizan a través del uso estratégico que el gobierno va asignando a cada uno de sus programas por medio de sus agentes operativos. De este modo, las políticas que podrían ser aplicadas para regular el flujo migratorio serían de tres tipos: la que controla los flujos migratorios; aquella que se encarga de la integración social de los inmigrantes; y la que se preocupa del retorno y la reintegración. La primera, es la que por medio de la ley establece las normas de entrada, permanencia y salida de ciudadanos extranjeros del territorio nacional. La segunda, tiene como objetivo posibilitar una adecuada integración del inmigrante en la sociedad de acogida evitando la conflictividad con los ciudadanos nacionales. La tercera, con una doble dimensión, una, la que se ofrece desde las sociedades de destino y otra la ofrecida desde el país de origen³⁴.

La renovación de la tecnología de la información también se ha hecho presente en el campo de las políticas públicas estableciendo un nuevo concepto que permite la participación ciudadana. El cambio ha trasladado el polo desde la administración al de la gestión de las políticas públicas, lo que significa “que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”³⁵.

En el entorno de la globalización los nuevos actores y las problemáticas que afectan tanto la calidad de vida de la ciudadanía como la de la institucionalidad, ha permitido que el Estado haya sido revalidado como actor central del desarrollo³⁶. Dicho rol exige una apertura de la administración pública hacia una sociedad integrada por ciudadanos que demandan soluciones a sus problemas. En otras palabras, el ejercicio del gobierno debería ser entendido como el equili-

33 THOENIG, Jean Claude “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No 1, 1er semestre, 1997.

34 FERNÁNDEZ Gómez, Itziar. “Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas”, en BURGORGUE-LARSEN, Laurence et al (Coordinadores). *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Manual. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. 2014, pp. 250-259.

35 LAHERA Parada, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. FCE. Santiago, 2002, p. 4.

36 EVANS, Peter. “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD Reforma Y Democracia* N° 25. Caracas. 2003.

brio entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de forma legítima³⁷, por medio de políticas públicas eficaces.

En esta perspectiva, las políticas públicas constituyen un aporte respecto a la forma en que los organismos del Estado actúan y deciden la solución de problemas que afectan a la sociedad en determinados marcos institucionales. Por otra parte, se puede señalar que el concepto de políticas públicas que se ha considerado en este artículo incluye tanto las políticas de gobierno como las de Estado, entendidas las últimas como aquellas que en períodos temporales van más allá de un gobierno.

Se infiere de lo enunciado que el concepto de políticas públicas puede ser aplicado a las múltiples formas que asume el tratamiento de los problemas o situaciones sociales colectivas. Por esta razón, las políticas públicas tienen que formularse con criterios integradores, a través del Estado, en el marco constitucional, para fomentar el desarrollo del bien común³⁸.

La institucionalidad aplicable a la elaboración de las políticas públicas del país está en directa relación con la materia que tratan los problemas que se quieren atender con dichas políticas. En el caso de las políticas migratorias se debe partir por considerar el contexto constitucional y los artículos que norman las garantías constitucionales, para observar si la Constitución consagra explícitamente derechos para inmigrantes. De no existir tales derechos o garantías, entonces, es preciso legislar sobre el particular.

La Constitución Política de Chile no contiene normas especiales sobre inmigrantes, de ahí que fue necesario legislar sobre el fenómeno migratorio. En esa instancia, el gobierno dictó en 1975 la llamada Ley de Extranjería, más conocida como Ley de Migraciones, que reúne un conjunto de disposiciones sobre el ingreso de extranjeros al país, los requisitos para obtener la residencia y la permanencia, las condiciones para las salidas y los reingresos, los factores que ameritan expulsión y el control efectivo sobre todo lo relativo a los migrantes³⁹. Desde la perspectiva de las políticas públicas este cuerpo legal es administrativo y burocrático y debería considerarse como una política que tiene como objetivo controlar el flujo migratorio excluyendo todo aspecto relacionado con derechos humanos y facilidades de acogida a los extranjeros que espontáneamente se sienten atraídos por afincarse en el país.

37 CAMOU, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO-UNAM. México D.F. 2001, p. 36.

38 ALCANTARA, Op. cit. 2010, p. 70.

39 GOBIERNO DE CHILE. Decreto Ley N° 1094, D.O. 19 de julio de 1975. Establece normas sobre extranjeros en Chile. El texto de esta ley está vigente en la actualidad. Sin embargo, por el artículo 49 de la Ley 20.430, publicada el 15.04.2010, se derogaron las disposiciones que contenía y que se referían a los migrantes con calidad de refugiados.

Complementando el marco regulatorio dispuesto por la ley de 1975, el Reglamento de Extranjería dispuso en su artículo 1° que “El ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, las sanciones y el control de los extranjeros se registrarán por el Decreto Ley N° 1.094, de 19 de julio de 1975 y sus posteriores modificaciones, el presente Reglamento y el Decreto con Fuerza de Ley N° 69, de 27 de abril de 1953”⁴⁰. Además, se consideraba la normativa establecida en el Decreto Supremo N° 5.142 de 1960 que contemplaba las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros⁴¹. Esta normativa fue modificada por el Decreto Ley N° 1.432, de 20 de mayo de 1976, que estableció los derechos que pagarán los extranjeros por la carta de nacionalización⁴², y por la Ley N° 18.005, que dispuso que “Los [extranjeros] que se dediquen a trabajos ilícitos o que pugnen con las buenas costumbres, la moral o el orden público y, en general, aquellos extranjeros cuya nacionalización no se estime conveniente por razones de seguridad nacional”⁴³.

El articulado de leyes y reglamentos citados indican que lo legislado sobre los extranjeros se refiere fundamentalmente a disposiciones administrativas o que modifican la normativa en aspectos generales, pero que no inciden en políticas orientadoras susceptibles de ser aplicadas a los migrantes que ingresan a Chile con la intención de afincarse en esta sociedad⁴⁴.

En el contexto de las leyes aplicables a los extranjeros residentes en Chile y a los migrantes que quieren ingresar al país con ánimo de afincarse, se dictó en el año 2011 la Ley Núm. 20.507 que tipificó los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y estableció normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. El articulado de la ley introdujo una serie de modificaciones en el Código Penal sobre los delitos cometidos por nacionales o extranjeros, como el descrito en el artículo 411 ter. “El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de personas para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con la pena de

40 GOBIERNO DE CHILE. Decreto Supremo N° 597 de 1984; Reglamento de Extranjería, 14 de junio de 1984.

41 GOBIERNO DE CHILE. Decreto Supremo N° 5.142 de 29 de octubre de 1960, texto que refundía las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros, contenidas en la ley N° 13.955, de 9 de julio de 1960; en el decreto ley N° 747, de 15 de diciembre de 1925, cuyo texto fue fijado en el decreto supremo N° 3.690, de 16 de julio de 1941, del Ministerio del Interior, y en las demás vigentes sobre la materia.

42 GOBIERNO DE CHILE. Decreto Ley N° 1.432, de 20 de mayo de 1976.

43 GOBIERNO DE CHILE. Ley N° 18.005, de 25 de junio de 1981. Esta ley sustituyó el N° 5 del artículo 3° por el texto citado.

44 Como ejemplo se puede citar el Decreto Supremo N° 818, de 8 de septiembre de 1983, que delega en autoridades de Gobierno de Interior atribuciones relativas a extranjeros. Este decreto fue modificado por el Decreto N° 2911 de 2 de mayo de 2000. Por su parte, el Reglamento de Extranjería fue modificado por el Decreto N° 597, de 14 de junio de 1984, cuyo texto contiene el Nuevo Reglamento de Extranjería.

reclusión menor en su grado máximo y multa de veinte unidades tributarias mensuales⁴⁵.

Con respecto a los programas sobre inmigración la situación fue diferente porque en cada gobierno, a partir de 1991, se trató de compatibilizar las normativas vigentes con disposiciones particulares para resaltar la gestión de dicho gobierno frente al tema de las migraciones.

Una primera tentativa se realizó durante el gobierno del presidente Aylwin con relación a la actualización de la legislación migratoria para adecuar la ley vigente a los nuevos escenarios que planteaba la globalización y las características de los migrantes, cuya procedencia sudamericana cambiaba los parámetros tradicionales.

En el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle se dispuso un programa extraordinario que captó el sentido de la evolución del proceso migratorio. En efecto, se entendió que la "nueva inmigración" era realidad y se puso en marcha un proceso de "...regularización migratoria, que en su primera etapa benefició a alrededor de 44.000 ciudadanos extranjeros con permisos de residencia temporal, y que se consolidó con el otorgamiento de alrededor de 18.000 permisos de permanencia definitiva⁴⁶.

En el gobierno siguiente, el presidente Ricardo Lagos consideró que debían implementarse medidas que profundizaran la modernización desde el ángulo político y también en el campo técnico. Respecto de lo político se constituyó una comisión que se encargaría de entregar lineamientos sobre una política migratoria, en tanto que para lo técnico se actualizaron los sistemas de atención al público, desarrollando diversas estrategias que redujeran los tiempos de respuesta.

La tarea de la Comisión se orientó en proponer al presidente Lagos diferentes medidas que se agruparon en torno a tres ejes:

el primero pretendía hacer de Chile un país receptivo y abierto a la inmigración, aunque en ningún caso promotor de esa inmigración. Un segundo eje, fundado en la regularización de los inmigrantes ilegales ligada fundamentalmente a la distorsión laboral que puede generar la inmigración, por la informalidad de la contratación. Un último eje, el que consagraba que el hecho de que los inmigrantes sean regulares o irregulares importa que igualmente tienen similares derechos que los nacionales⁴⁷.

45 GOBIERNO DE CHILE. Ley N° 20.507, de 8 de abril de 2011.

46 INFORME DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile, en <http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/migraciones.pdf>, visitado 26 octubre de 2015. Según el informe, con este programa se modernizó la gestión de extranjería, tanto con la incorporación de tecnología como de lineamientos para una futura política migratoria.

47 ESCOBAR, Leyla. "La inmigración en Chile: La necesidad de un Plan Nacional de Integración y Cooperación internacional", en Diario Constitucional. Santiago, 12 de diciembre de 2012, <http://diarioconstitucional.cl/articulos/la-inmigracion-en-chile-la-necesidad-de-un-plan-nacional-de-integracion-y-cooperacion-internacional>. Visitado en 26 de octubre 2015.

Las medidas propuestas permitieron iniciar acciones que directamente se relacionaban con la orientación que se quería establecer para regularizar el fenómeno inmigratorio. De ahí que durante la presidencia de Lagos se implementaron iniciativas, tales como: incorporar a las mujeres migrantes embarazadas a los sistemas de salud, regularizar la situación de residencia de los niños extranjeros que se encontraban matriculados en un colegio reconocido por el Estado, respetar los derechos laborales de los migrantes, entre otras. Asimismo, se dio énfasis en ratificar los compromisos internacionales complementarios, firmar un protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente, de mujeres y niños, otro protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por mar y tierra y participar en la Convención Internacional de protección de los derechos de trabajadores migratorios y familiares⁴⁸.

En el gobierno siguiente, la entonces candidata Michelle Bachelet planteó en su Programa de Gobierno, explícitamente, que como una forma de retribuir a los países amigos que acogieron a los chilenos que salieron al exilio, Chile debía acoger a los miles de extranjeros que llegaban al país cada año. Reconocía que esta era una nueva realidad que debía enfrentarse bajo la mirada de los derechos ciudadanos y, por lo mismo, se debía impulsar la dictación de una nueva ley de extranjería, que recogiera la realidad actual de Chile como país receptor de cuotas significativas de inmigrantes adecuando "...la nueva legislación a los acuerdos y convenios internacionales firmados por Chile en esta materia, al tiempo que impulsaremos la incorporación de la temática migratoria en convenios de integración y acuerdos multilaterales, especialmente dentro de la región. También incluiremos la temática de la inmigración en el currículum educacional"⁴⁹.

La mayor parte de estas proposiciones se pusieron en práctica y el país entró en la fase de asociar el proceso migratorio al reconocimiento de los derechos humanos, la multiculturalidad, el respeto a la diversidad evitando la discriminación y promoviendo la igualdad de derechos, en razón de que la actual sociedad chilena se ha convertido en una sociedad receptora de personas de diferentes países y contextos culturales como consecuencia de movimientos migratorios generalizados. En ese escenario, se enfrenta a un complejo proceso de aculturación entre la identidad nacional y diversas identidades transnacionales. Sin embargo, el concepto de aculturación en la actualidad se considera como

48 SANDOVAL Ducoing, Rodrigo. ReVisión de la política migratoria. Departamento de Extranjería y Migración Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago. www.extranjeria.gob.cl Visitado 26 de octubre de 2015.

49 BACHELET, Michelle. Programa de Gobierno 2006-2010. Santiago, 18 de octubre de 2005. http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_Bachelet.pdf , pp. 90-91. Visitado, 26 de octubre de 2015

sinónimo de asimilación, en otras palabras, el inmigrante abandona su identidad originaria adoptando un nuevo rol social, toda vez que su nueva identidad se establecerá dentro de la sociedad receptora en la que se insertará como ciudadano⁵⁰.

Estas líneas orientadoras plasman una renovada política migratoria recogida por el Libro de la Defensa 2010, el que reconoce que a partir del año 2008 la política para atender a la “nueva migración” debe considerar los siguientes criterios: Chile es un país de acogida, abierto a la inmigración, que debe integrar y aceptar positivamente al migrante dentro de la sociedad, para lo cual debe generar acuerdos internacionales entre países de origen y de acogida, no renunciando a su derecho de un marco jurídico que oriente la entrada al territorio cuando sea inevitable. Por otro lado, deberá promover la migración segura previniendo y sancionando el tráfico ilícito de inmigrantes y, al mismo tiempo, establecer condiciones claras para asilados y refugiados⁵¹.

Este último aspecto fue recogido por el gobierno de Sebastián Piñera con la dictación de la ley N° 20.430 que estableció disposiciones sobre protección de refugiados y por el decreto 837 que aprobó el reglamento de la mencionada ley. En esta ley se establece el concepto de refugiado señalando que serán reconocidos como refugiados las personas que se encuentran en una de las siguientes situaciones: sean perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; los que hayan huido de su país de nacionalidad o residencia habitual y cuya vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos; quienes carezcan de nacionalidad; los que al momento de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no poseían la condición de refugiado y posteriormente cumplen con las condiciones de inclusión, como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida⁵².

En la actualidad, los criterios establecidos en el Libro de la Defensa 2010 podrían ser considerados como ejes imprescindibles para la formulación de una política migratoria moderna que actualice los

50 BRETONES, F. D. y GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, J. M. “Identidad y migración: la formación de nuevas identidades transculturales”, en H. M. Cappello y M. Recio (eds). *La Identidad Nacional. Sus Fuentes Plurales de Construcción*. Plaza y Valdés Editores. México. 2011. Señalan estos autores que, hoy día, en las sociedades de acogida la asimilación y el multiculturalismo se han transformado en un proceso “...en donde los migrantes y sus descendientes crean nuevas identidades con aspectos tanto de la sociedad de destino como de la de origen; pero no de manera disonante, sino como una unidad propia”. p. 148

51 LIBRO DE LA DEFENSA, Op. cit. 2010, pp. 72-73.

52 GOBIERNO DE CHILE. Ley N° 20.430. Establece disposiciones sobre protección de refugiados. Santiago, 15 de abril de 2010. El texto cita lo dispuesto en el artículo 2, numerales 1, 2, 3 y 4 de la mencionada ley.

requerimientos que deben cumplir los extranjeros que deseen avocindarse en el país. Como Chile se ha declarado país de acogida, el gobierno deberá buscar fórmulas que faciliten la llegada de migrantes, a través de programas y políticas de Estado, sustentables en el tiempo, y que no respondan a situaciones coyunturales, por muy legítimas que sean.

En definitiva, las líneas que orienten la renovación de la política migratoria del país deben estar en consonancia con el actual carácter que han asumido las migraciones en el marco de la globalización y mundialización de la economía.

CONSIDERACIONES FINALES

No cabe duda que las migraciones internacionales han cambiado su carácter al desarrollarse en el contexto de la globalización. Sin embargo, ese mismo cambio ha posibilitado que la sociedad mundial haya asumido una actitud de protección a través del ejercicio de los derechos humanos para los migrantes.

Uno de los problemas que está presente en la actual realidad de las migraciones internacionales y que también preocupa a los Estados, por su directa relación con los derechos humanos, es el tráfico de migrantes y la trata de personas. Situación grave que pone en la disyuntiva a los países en torno a aplicar la legislación nacional no atendiendo a lo dispuesto a los convenios internacionales.

Además, es probable que los Estados tiendan a ejercer su soberanía instalando requisitos para controlar y cautelar la entrada, permanencia y tránsito de los migrantes por el territorio nacional buscando un equilibrio con los derechos y deberes que el derecho internacional otorga a los migrantes⁵³.

Estas dos situaciones deben tenerse en cuenta en el país al momento de formular la nueva política migratoria chilena, tanto porque Chile se ha declarado país de acogida y abierto a la inmigración, cuanto porque esta renovada política se debe elaborar bajo el prisma de los derechos humanos.

Con todo, la migración como fenómeno histórico y estructural, que ya forma parte de la globalización, siempre estará presente en la realidad de los países independientemente del tipo de políticas que manejen para controlar el flujo migratorio. En el caso de Chile, que se ha convertido en país de destino de migrantes transfronterizos y regionales en los últimos años, es preciso que las políticas que se apliquen estén equilibradas y consideren los derechos soberanos del país, los aspectos de la seguri-

⁵³ Esta situación ha quedado patente con la crisis migratoria actual en Europa provocada por el flujo masivo de migrantes y refugiados provenientes de Siria.

dad y la defensa, y las necesidades de integración de los migrantes.

En esa ecuación estará la fórmula para no tener niveles socio-económicos, políticos y culturales asimétricos entre ciudadanos nacionales y extranjeros residentes.

Bibliografía

- ALCÁNTARA Sáez, Manuel. *Gobernabilidad crisis y cambio*. FCE, Santiago, 1995.
- ARANGO, Joaquín. "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", en *Migración y Desarrollo*. N° 001, Zacatecas, México, octubre 2003.
- AJA, Emilio. *Inmigración y democracia*. Alianza Editorial. Madrid, 2012.
- ARAYA Basualto, Rebeca. "Radiografía a inmigrantes en Chile: Crecieron 78,5% en 8 años", en *La Segunda*, sábado, 27 de diciembre de 2014.
- BACHELET, Michelle. Programa de Gobierno 2006-2010. Santiago, 18 octubre 2005 http://www.emol.com/especiales/_elecciones_2005/descargas/programa_Bachelet.pdf . Visitado, 26 de octubre de 2015
- BANCO MUNDIAL. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Octubre 2010.
- BRETONES, F. D. y GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, J. M. (2011). "Identidad y migración: la formación de nuevas identidades transculturales", en CAPPELLO, H. M. y RECIO, M. (eds). *La Identidad Nacional. Sus Fuentes Plurales de Construcción*. Plaza y Valdés Editores. México. 2011.
- BRAVO, Guillermo. "La integración de la Araucanía al territorio nacional", en *Revista Ciclos de Conferencias*. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Santiago. 1984.
- BRAVO, Guillermo. "Expediente formado sobre averiguar los extranjeros que residen en el Reyno". Serie Fuentes de la Emancipación N° 5. Instituto O'Higginiano de Chile. Alfabetá. Santiago, 1990.
- CAMOU, Antonio. *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO-UNAM. México D.F. 2001.
- DURÁN, Luis. *Frontera*. Editorial Nascimento. Santiago. 1949.
- ESCOBAR, Leyla. "La inmigración en Chile: La necesidad de un Plan Nacional de Integración y Cooperación internacional", en *Diario Constitucional*. Santiago, 12 de diciembre de 2012, <http://diarioconstitucional.cl/articulos/la-inmigracion-en-chile-la-necesidad-de-un-plan-nacional-de-integracion-y-cooperacion-internacional>
- EVANS, Peter. "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 25. Caracas. 2003.
- FRANCO Sánchez, Myriam. *Migración y remesas en la ciudad de Ixmiquilpan*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Hidalgo, 2012.

- FERNÁNDEZ Gómez, Itziar. "Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas", en BURGORGUE-LARSEN, Laurence et al (Coordinadores). Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. 2014.
- GOBIERNO DE CHILE. Leyes y Decretos. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://www.leychile.cl>
- HUNEEUS, Pablo. "Los hombres de gris", en GODOY, Hernán (Ed.). Estructura Social de Chile. Editorial Universitaria. Santiago, 1971.
- INFORME DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile, en <http://www.extranjeria.gob.cl/file-sapp/migraciones.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. Censos de Población de 1854 y 1865. Documentos digitalizados. Santiago.
- ITZINGSOHN, José. "Migración, globalización y geopolítica", en Anuario Social y Política de América Latina y el Caribe. Año 6, FLACSO. 2003.
- LUCAS Javier de. "La inmigración, como res política", en Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad. Vol. II. CHAMIZO, José y YAMGNAME, Kofi (Coordinadores). Universidad de Deusto. España, 2004.
- LAHERA Parada, Eugenio. Introducción a las políticas públicas. FCE. Santiago, 2002.
- MASSEY, D., ARANGO, J., GRAEME, H., KOUAOUCCI, A., PELLEGRINO, A. y TAYLOR, E. 2008. Teorías de Migración Internacional: Una revisión y aproximación. Revista de Derecho Constitucional Europeo. ReDCE. 10: 435-478. Universidad de Granada. Granada. España.
- MERCURIO DE VALPARAÍSO, 18 de diciembre de 1883.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010. Santiago, 2010
- MENY, Ives y THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Ariel, Barcelona, 1992. Edición española a cargo de MORATA, Francisco.
- NAVIA, Patricio. Chile: Tierra de inmigrantes en el siglo XXI. Análisis Latino. 14 de agosto de 2014. <http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=7422>, Visitado, 2 de octubre 2015.
- NORAMBUENA, Carmen. Política y legislación migratoria en Chile, 1830-1930. Cuadernos de Humanidades N° 10. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Santiago. 1990.
- REPÚBLICA DE CHILE. "Autorización al Gobierno para hacer concesiones de tierras. Colonias de naturales y extranjeros", en Recopilación de Leyes. Tomo I. Santiago, 18 de noviembre de 1845.
- SANDOVAL Ducoing, Rodrigo. ReVisión de la política migratoria. Departamento de Extranjería y Migración Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Santiago. www.extranjeria.gob.cl
- SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (SOFOFA). Memorias, Años

1883-1890, Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago, 1885.

SOFOFA. Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril. Santiago, 1909.

THOENIG, Jean Claude. "Política pública y acción pública", en Gestión y Política Pública, Vol. VI, No 1, 1er semestre, 1997.

ZAMAGNI, Stefano. "Migraciones, multiculturalidad y políticas de identidad", en Revista de Fomento Social N° 224. Córdoba. España. 2001.

FRONTERAS Y ESTADO. HACIA UNA CONSTRUCCIÓN DE AGENDA CONJUNTA DE SEGURIDAD EN EL MARCO DE UNASUR[◇]

— — — — —
Loreto Correa Vera*

Introducción

Los esfuerzos de coordinación para enfrentar el crimen organizado, el tráfico de personas, el narcotráfico y las condiciones de amenaza creciente de bandas y organizaciones internacional van en aumento en el contexto de la globalización mundial. La discusión sobre cómo proteger atraviesa a inicios del siglo una crisis en Occidente, no solo por los temas de seguridad que involucra, sino porque tampoco los Estados han logrado ponerse de acuerdo en el bien jurídico a proteger. Lo que sí está claro es que los países se niegan al cierre absoluto de sus fronteras y que las condiciones de vida en muchos espacios del mundo obligan a tanto la salida de las personas en calidad de refugiados, o bien por razones económicas, motivo por el cual el cierre de fronteras es un problema más que una solución. Otro tema es el crimen organizado, el cual en sus múltiples formas y niveles ataca no las fronteras mismas, sino los Estados que vulnera. En este esquema, el proceso de resguardo del flujo de comercio y mercancías, y la libertad de tránsito de las personas son materia de atención desde hace un par de décadas en el mundo.

Europa fue el primer continente, en el contexto de la entonces Comunidad Económica Europea en 1985, en revisar la situación de la libertad de circulación de personas y bienes, bajo los supuestos claros que en tanto se pretendiera tener una identidad común, era necesaria la libre movilidad a través del continente europeo¹. Cuando en la Unión Europea echó a andar el sistema Schengen, el resultado inmediato se

◇ Este artículo forma parte de los resultados del Proyecto ANEPE, Fronteras y Estado: hacia la construcción de una agenda conjunta de seguridad en el marco de UNASUR. ANEPE N° 201506. Agradecemos a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos su financiamiento.

* Licenciada y Magíster en Historia de la Universidad de Chile. Magíster en Historia Latinoamericana en la Universidad Internacional de Andalucía y Doctorada en Relaciones Internacionales en la Universidad San Pablo CEU de Madrid. Su labor docente la ha desempeñado en diversas universidades de Bolivia y Chile, tanto en pre como postgrado en las áreas de historia regional y descentralización, política exterior y Estudios Internacionales con enfoque latinoamericano.

1 CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Los Tratados: el de Maastricht, de la Unión Europea, de 1993, y el de Amsterdam de 1999. Los ciudadanos se preocupan por la protección del medio ambiente y por la actuación conjunta en asuntos de seguridad y defensa. En 1995 ingresan en la UE tres países más, Austria, Finlandia y Suecia. Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permiten progresivamente al ciudadano europeo viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras de la Unión.

expresó en que la ciudadanía europea podía tener conciencia que se encontraba en un espacio único de libertad y seguridad². Europa discutió la integración europea en el contexto de una voluntad de partes que convino en despejarle al ciudadano la noción de frontera con plena conciencia del resguardo soberano de los Estados. En junio de 1995, cuando el aservo Schengen se puso en práctica, los países y sus fronteras estaban más vivos que antes, pero a la vez, los Estados de la Unión tenían completa conciencia que el respaldo político de coordinación y resguardo de las fronteras internas (entre los países) y externas (hacia otros grupos de países) era una función colectiva. Así, se representó en las propias definiciones de frontera, lo que debía entenderse por: "Fronteras interiores"³: Las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios; "Fronteras exteriores": Las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores"⁴.

Hoy en día, las críticas a la función del resguardo externo de las fronteras tienen básicamente dos nortes: impedir la migración económica ilegal y la protección física de las fronteras en términos territoriales. Sin embargo, han sido la crisis humanitaria -tanto Siria, como africana hacia Europa, así como los atentados terroristas en Francia en el último año-, algunos de los hechos que han dejado expuesta la contradicción entre la crisis migratoria, el terrorismo y la guerra. De este modo, la preocupación esencial de los Estados no es coincidente con aquel debate que deviene de organismos internacionales o las ONG que, consideran que las razones humanitarias y el derecho humanitario deben anteponerse, cuando es la vida de las personas la que está en juego⁵. Así, el tema está en el centro del debate internacional actual, y no por nada ha sido la propia Unión Europea la que ha llamado con urgencia a compatibilizar las legislaciones, recordando que "la UE adolece de una política común y armonizada de gestión de flujos migratorios y de asilo, cuestión que resulta imprescindible abordar con carácter inmediato desde un punto de vista amplio y constructivo y siempre desde la base

2 GABELLA Maroto, Francisco. "Control de Fronteras". Instituto Universitario de Investigación sobre seguridad interior. Madrid, 2005, p. 1.

3 Lo que no significa lo mismo desde la aproximación chilena.

4 *Ibid.*

5 Amnesty International. El Coste Humano De La Fortaleza Europa. Violaciones de derechos humanos en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas. Amnesty International Publications, Londres, 2014, p.8.

del respeto a los derechos de las personas y la garantía de los mismos”⁶.

Más pequeños, interconectados desde el siglo XIX por líneas férreas, y desde finales de la II Guerra Mundial, por extensos caminos de asfalto, Europa está más unida y escasamente despoblada en los territorios que conforman los países y sus márgenes. En el plano institucional, la Comisión Europea ha destinado solo en el último quinquenio: 2007-2013, 4.000 millones de euros al control de fronteras destinado a ítems muy concretos: 46% para el control de las fronteras exteriores, cuyas debilidades se encuentran tras Bulgaria, Grecia, Turquía, algunos países del norte de África y la situación humanitaria de la zona Siria; un 17% de fondos para atender la situación de refugiados, 21% para el fondo de integración y un 16% para fondos de retorno de refugiados⁷. Esto permite tener una rápida mirada sobre cómo se conciben en la actualidad las fronteras en el Viejo Continente y cuánto cuesta realmente cuidarlas⁸.

La realidad de otros continentes es diferente. África mantiene sus fronteras, en aquellos países que están en condición de paz, con resguardos militares en todos los Estados. Aquellos países en guerra, como Mali, Sudán del Sur, República Centroafricana, Níger, Chad y la República Democrática del Congo, viven crisis humanitarias constantes que están en la mira de los países del Norte. El informe de ACNUR del 2014 menciona 2,6 millones de desplazados en el Congo, 600 mil de la República Centroafricana y casi 400 mil en la región de Sudán.

En ese contexto mundial, la situación en América Latina centra sus preocupaciones de frontera en el espacio de México⁹ y Estados Unidos¹⁰.

6 DECLARACIÓN ANTE LA CRISIS HUMANITARIA EN EUROPA. Disponible en: <https://nuevatribuna.opennemas.com/media/nuevatribuna/files/2015/09/11/059829.pdf>

7 Comisión Europea. Dirección General de Asuntos Internos. Estrasburgo, 2014.

8 La década de los noventa es también la de dos Tratados: el de Maastricht, de la Unión Europea, de 1993, y el de Amsterdam de 1999. A partir de ellos, los ciudadanos se preocupan por la protección del medio ambiente y por la actuación conjunta en asuntos de seguridad y defensa. En 1995 ingresan en la UE tres países más, Austria, Finlandia y Suecia. Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permiten gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras. La UE también apoya a los países vecinos que afrontan conflictos y crisis. En efecto, la UE es el principal donante de ayuda a las víctimas de la crisis en Siria, a quienes ha destinado más de 3.200 millones de euros desde 2011 para la atender la crisis política de sus países. Del mismo modo, intenta ayudar a Libia en su difícil coyuntura política y de seguridad. Datos obtenidos de la Unión Europea.

9 La frontera norte con Estados Unidos mide 3,152 km Abarca los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. La frontera sur de México mide 1,149 km, de los cuales 956 km son límites con Guatemala y 193 km con Belice. Los estados fronterizos del sur son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

10 Se estima que un millón de mexicanos documentados y no documentados migran hacia Estados Unidos cada año. A estos datos se suman los aproximadamente 400.000 mexicanos repatriados anualmente de la Unión Americana, según datos del Instituto Nacional de Migración (INM). Estas cifras de la OIM, dan cuenta de que la frontera entre México y Estados Unidos es el área más transitada del mundo, siendo México un país con una excepcional dinámica migratoria. Disponible en: <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2> Consultado el 21/11/2015.

Alrededor de 11 millones de personas nacidas en México viven en EUA. Zacatecas es la entidad con más alto índice de intensidad migratoria (4.422), seguida de Guanajuato y Michoacán, las cuales presentan índices muy similares: 3.891 y 3.868, respectivamente, y Nayarit, que figura en el cuarto lugar, con un índice de intensidad migratoria a Estados Unidos de 3.370.

En América del Sur, la situación es diferente. La definición de las escalas geográficas, los lugares y los espacios son siempre un acto político, como recuerdan Taylor y Flint. Si bien, por las fronteras sudamericanas existe un flujo de personas y muchas de ellas pueden estar afectas a lo que se denomina migración irregular¹², el centro de las preocupaciones de seguridad se ubica en otro ámbito. La superficie de los Estados, el tamaño de sus ciudades, el centralismo, el irregular poblamiento del territorio y, sobre todo, la marginalidad de la estatalidad en el control fronterizo entre muchos factores, abren condiciones de ilegalidad en diversos planos de la vida de los países. En efecto, “Las relaciones entre los países vecinos del continente suramericano han sido, cuanto menos, conflictivas y complejas. Desde la guerra de independencia, el legado de otras guerras como la del Pacífico o la del Chaco, sumado a los populismos y la herencia de los gobiernos de facto, contribuyeron a crear un clima de desconfianza”¹².

Un segundo elemento que juega en contra de los Estados sudamericanos es el tamaño de los mismos. En América del Sur los países son “gigantes”, en comparación con los países europeos. Así, si bien hoy en América del Sur no hay guerras, todas las fronteras entre Estados -de Argentina y Chile hacia el norte-, son consideradas fronteras calientes o ardientes porque a través de ellas proliferan actos constitutivos de delitos¹³. Viajando de norte a sur en el continente sudamericano, el problema migratorio más severo es el caso colombiano¹⁴.

De acuerdo a los datos de la Dirección Nacional de Migración de la República Plurinacional de Bolivia, en los últimos tres años

11 Es la persona que carece de condición legal en un país anfitrión o de tránsito. Es aquella persona que ingresa a un Estado sin autorización o que entra a un país legalmente pero después pierde la autorización para permanecer en él. Se le denomina también migrante indocumentado. Definición del Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. Ginebra, 2010.

12 MUSSONS, Esther. “Chile, Bolivia y el mar”. En: Estudios de Política Exterior. 28/11/2013. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/actualidad/chile-bolivia-y-el-mar/>

13 En el caso brasilero, en el año 2011, se lanzó el Plan Estratégico de Fronteras con la finalidad de reducir los crímenes realizados en la frontera. Bajo sus lineamientos, se desarrolló en agosto de 2012 la Operación Ágata V, utilizando 17 mil militares y cubriendo 3,9 mil km de frontera del Brasil. Este Plan brasilero es homólogo al operado en Chile que se conoce con el nombre de Plan Frontera Norte. Véase el artículo de Viviana García citado en este capítulo. Con distinto enfoque, en el año 2013, Colombia presentó su Plan de Fronteras para la Prosperidad. Abocado al fortalecimiento de los municipios y a través de la ejecución 67 proyectos entre los años 2010-2012. Los proyectos se destinaron a desarrollo económico, salud, educación, agua y saneamiento básico, energía, cultura, deporte en los Departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Boyacá, municipio de Cubará, Vichada, Guainía, Putumayo, Nariño, Chocó y San Andrés Providencia y Santa Catalina por un total de \$ 31.000 millones de pesos colombianos. Ver en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Presentacion_PFP_SEPTIEMBRE%20%20FINAL.pdf

14 “A principios de 2014 Colombia tenía 5,4 millones de desplazados internos asistidos por la organización. Hoy se afirma que ya llega a los seis millones. Se posiciona en el segundo lugar a nivel mundial en este aspecto, solo por detrás de Siria, actualmente inmersa en una guerra civil.” En: Estudios de Política Exterior, 03/ 2015. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/actualidad/crisis-humanitaria-en-colombia-desplazados/>

2012-2014, la tendencia de retorno de los bolivianos en el exterior se ha acentuado.

FLUJO MIGRATORIO DE BOLIVIANOS AL EXTERIOR (Nº DE PERSONAS)	Salidas del País	Ingresos
2012	846.642	644.966
2013	1.196.345	988.227
2014	1.341.127	989.121
2015	628.161	520.217

ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN E INE BOLIVIA

CINCO DESTINOS MÁS FRECUENTES DE LA MIGRACIÓN BOLIVIANA			CINCO DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE RETORNO DE LOS BOLIVIANOS		
País	Total N° de personas	Porcentaje	País	Total N° de personas	Porcentaje
Argentina	187.254	38,2%	España	25.795	30,6%
España	116.732	23,8%	Argentina	23.533	27,9%
Brasil	64.675	13,2%	Brasil	5.164	6,1%
Chile	29.081	5,9%	Estados Unidos	4.333	5,1%
Estados Unidos	20.610	4,2%	Cuba	1.723	2,0%
Resto del Mundo	71.207	14,5%	Resto del Mundo**	23.707	28,1%
Total *	489.559			84.255	

* REGISTRO DE 125 PAÍSES

** REGISTRO DE 97 PAÍSES

ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN E INE BOLIVIA

El problema se centra en la pobreza y la falta de oportunidades en los países, hecho que obliga a muchos a la migración económica. El caso más representativo de esta clase de migración es observable a partir de los datos bolivianos del último quinquenio y que se expresan en las tablas precedentes¹⁵. Pese a los guarismos, al respecto Argentina ha descartado considerar la migración boliviana como un problema de seguridad. Lo propio ha hecho con los paraguayos, quienes también han ingresado a Argentina. Por su parte, Paraguay con los “brasiguays”, tampoco tiene mayores políticas de control¹⁶.

15 LA RAZÓN. “Migración: Aún son más los que se van de Bolivia”. La cantidad de salidas de bolivianos, según la DGM, aumentó de 846.662 en 2012 a 1,19 millones en 2013 y a 1,31 millones el año pasado. 10/08/2015. Disponible en: http://www.la-razon.com/suplementos/especial/Migracion-van-Bolivia_0_2323567684.html

16 En Paraguay están asentados más de 350.000 brasiguays, de los cuales 180.000 son descendientes de brasileños nacidos en el Paraguay. ABC Color, 24/06/2012. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/brasiguays-pe-diran-que-itamaraty-respalde-a-franco-418087.html>

Desde una aproximación geográfica, las otrora tradicionales barreras naturales conformadas por enormes montañas, ríos, pampa seca (chaco) desiertos y selvas, han cedido terreno frente a los medios de transporte. Las personas han comenzado a moverse desde finales de los noventa con mucha facilidad, particularmente desde las márgenes de los países hacia el centro, o bien desde los bordes de los Estados hacia el país ribereño que puede ofrecerle un mejor nivel de vida. Este es el caso de la migración transfronteriza boliviana nuevamente, pero ocurre con la paraguaya, e incluso con la chilena y argentina. En función de ello, las rutas asfaltadas han secundado al comercio y los caminos rurales tradicionales por los que se movilizaba de cualquier modo la población migrante. El uso de rutas para la droga ocupa así, por ejemplo, caminos ya consolidados por “burreros” de la misma forma que los “espaldas mojadas”, caminos que pasan junto a los caminos asfaltados.

Desde un contexto general, si el manejo de fronteras y su gestión son problemáticos, en la actual coyuntura internacional de Europa, América Latina y en particular, la subregión sudamericana también tiene sus áreas grises. Las zonas de frontera de casi todos los países del Cono Sur, con excepción de Colombia, padecen de una ausencia estatal institucional que fortalezca el asentamiento permanente de sus poblaciones y existe una directa relación entre pobreza y movilidad humana.

Las principales “fronteras ardientes” surgen así, no por la migración sino por otra clase de fenómenos y procesos que han ido en creciente aumento en la última década, como el desdoblamiento, ya sea por la convergencia del narcotráfico, tráfico de armas, o el contrabando, o bien, por la presencia de guerrillas. Zonas como Tabatinga¹⁷, San Matías¹⁸, Puerto Suárez, evidencian severas dificultades locales en materia de justicia, impuestos y contrabando. En este panorama se encuentran la “triple frontera”, que comparten Argentina, Paraguay y Brasil; la de Brasil con Venezuela, otras más lejanas como la de Guatemala con México; hacia el Pacífico, la de Colombia con Ecuador y, sobre todo, la

17 Ciudad fronteriza de Brasil con su par Leticia en Colombia y que tiene una de las tasas de homicidio más altas del continente. PARKINSON, Charles. “El flujo de drogas y sangre en la región de la Triple Frontera Amazónica”. 04/04/2014. Disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/el-flujo-de-drogas-y-sangre-en-la-region-de-la-triple-frontera-amazonica>. Consultado el 21/11/2015.

18 Zona de flujo de narcotráfico y pieles de animales, que comparten las mismas rutas. Se trata de cocodrilos que se comercializan en Brasil para la elaboración de zapatos y carteras. “Las autoridades creen que los eco- traficantes están ganando millones de dólares en el comercio ilegal de vida silvestre en Bolivia, según Prensa Libre, que estima que más de 60.700 animales de 119 especies diferentes han sido contrabandeados fuera del país durante los últimos cinco años.” 22/04/2013. Disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/bolivia-incauta-miles-de-caimanes-de-contrabando?highlight=WylzYW4iLCJtYXRcdTAwZWRhcyIsInNhbHBTYXRcdTAwZWRhcyJd>, Consultado el 15/11/2015.

difícil vecindad Colombia con Venezuela¹⁹. Más al sur, las que están en las fronteras de Chile con Perú, con Bolivia²⁰, con Argentina; así las Argentina, con Bolivia, todas presentan dificultades en materia de control y tráfico de personas a pie. Y es que el punto no es que se muevan en el espacio transfronterizo, sino que en el proceso muchos de los habitantes viven en limbos jurídicos de los cuales los países no pueden hacerse cargo.

Este capítulo busca comprobar la linealidad con la se vienen pensando los problemas de fronteras en el marco de UNASUR. Por ello, el objetivo apunta a revisar aquellos fenómenos que o bien se plantean desde la Seguridad, o desde la Defensa, cuando efectivamente se trata de fenómenos mixtos en la misma línea que lo ha planteado Viviana García: “El hecho que dichos estados no puedan controlar los flujos ilícitos ni a las organizaciones criminales también constituye un problema para la seguridad”²¹.

En este contexto, se describen los avances que se han comprometido, en el marco de la UNASUR. A saber el “fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional.” Por ello, se propone que sean los nexos interinstitucionales interestatales, manifestados en compromisos medibles entre los Estados, los que sean reforzados para contrarrestar la permeabilidad de las fronteras sudamericanas²².

El problema de las fronteras de América del Sur

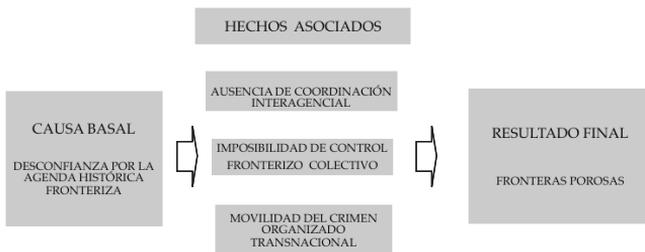
La investigadora Marcela Donadio²³ sostiene que en América

- 19 Los informes de seguridad de Colombia mencionan que en la frontera colombo-venezolana en los últimos 10 años se han registrado alrededor de 30.000 homicidios, una cifra propia de una zona de guerra, pero que en este caso se asocia al narcotráfico y la guerrilla. El contrabando de combustibles entre ambos países supera el millón de galones anuales mientras que organizaciones criminales colombianas y mexicanas se disputan encarnizadamente el control de las rutas del narcotráfico, especialmente en la región de la Guajira y Zulia, zona obligada de tránsito de las drogas que se dirigen a Estados Unidos y Europa vía Centroamérica y el África occidental.
- 20 MAC DERMONT, Jimmy. “10 razones por las cuales Bolivia es un potencial paraíso para el COT”. 16/10/2014. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/investigaciones/diez-razones-bolivia-potencial-paraíso-cot> Mac Dermont señala sobre la frontera boliviana: “Más de la mitad de la actividad económica de Bolivia se lleva a cabo en el sector informal, y a menudo ilegal. El contrabando ha sido durante mucho tiempo el sustento de las comunidades en las cinco porosas fronteras de Bolivia y esta industria ilegal emplea a muchos más bolivianos que el tráfico de drogas. De hecho, el contrabando es una industria ilegal tolerada. Los autos de contrabando —muchos de ellos robados en Chile— constituyen un alto porcentaje de los que se conducen por las carreteras de Bolivia.” Consultado 20/10/2015.
- 21 GARCÍA Pinzón, Viviana. “Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte”. En: Estudios Internacionales, N° 181, p. 88. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- 22 Tratado constitutivo de las Naciones Sudamericanas. UNASUR. Brasilia, 23 de mayo de 2008. Disponible en: <http://celare-alcue.org/pdf/base2008.pdf>, p. 147.
- 23 DONADIO, Marcela. “El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua”; Cuadernos de Defensa N°. 2, CDS, Quito, 2010.

Latina existen distintos tipos de conflicto a los del pasado, que justamente han dado lugar a plantear que se necesitan espacios de diálogo y cooperación entre los países. Los momentos más delicados de la historia latinoamericana reciente han tenido un origen no convencional de conflictos, que se expresa en la posibilidad de amenazas convencionales e hipótesis de conflicto cruzadas. Una clasificación sobre problemas entre países especifica aquellos de carácter interestatal, los conflictos armados internos y la criminalidad y la violencia social. Por su parte, Francisco Rojas Aravena²⁴ y Gustavo Rosales Ariza explican que es un hecho que las posiciones de los países suramericanos no son homogéneas respecto de cuál es la relación entre la defensa, la seguridad y los tipos de problemas que se suscitan a partir de fenómenos tales como el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando de armas o la migración ilegal o la trata de personas.

Ciertamente, las reacciones ante ello son diversas. Si para algunas opiniones académicas se trata de fenómenos de seguridad cooperativa, en los que se debiera reaccionar de manera conjunta²⁵, para otros, la envergadura de la situación pone en jaque la soberanía de los Estados y debiera considerarse un problema de defensa. Esto es lo que justamente lleva al desconocimiento y “enredo” interno y externo que se produce entre las instituciones que manejan la gestión de las fronteras externas entre los países. Así, existe una ausencia de órganos conjuntos que viabilicen la integración de políticas públicas en materia de seguridad y defensa, proceso que combina problemas que solapan aspectos del crimen organizado transnacional. Este hecho se combina con desconfianzas entre los Estados y se conecta, a su vez, con la ausencia de medidas de confianza mutua que se originan en una agenda histórica de recelos mutuos de los países.

Manejo Fronterizo Colectivo en América del Sur



Elaboración propia

24 ROJAS Aravena, Francisco. “Seguridad en las Américas. Desafíos Post Conferencia”. Mayo 2004.
25 ROSALES Ariza, Gustavo. Geopolítica y Geoestrategia, Liderazgo y Poder. Ensayos. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, 2005, p.115.

Lo anterior ocurre por dos factores. A juicio de Donadio, por un lado están “el papel de la percepción en la construcción de confianza mutua –que- necesita ser revalorizado. De otra manera, y dadas las condiciones estructurales de los aparatos de defensa de muchos de los países miembros, las distintas medidas de confianza pueden caer al olvido, si es que se llega a pensar que son el equivalente de papeles sin significado político”²⁶. Así, son las percepciones las que continúan jugando un papel relevante para los pueblos, más aún, en una etapa cargada de información y exposición pública.

Más allá de las percepciones en lo político, los datos son elocuentes en materia de seguridad, población e ingreso, triada que permite comprender qué países están en condiciones más críticas respecto de sus fronteras. Y ello nos lleva a la segunda razón por la cual la gestión en las fronteras es heterogénea: la política interna de los Estados. Ella refleja la incompatibilidad permanente de las políticas públicas en materia de seguridad en la región. Esto no solo porque, “Diferentes proyectos de integración regional rivalizan, se solapan y generan sinergias en América Latina. Están en competición dos lógicas de inserción internacional: una encabezada por Brasil y otra por México, ambas condicionadas por Asia, China en particular”²⁷. Ello ocurre porque más allá del carácter de potencia, se encuentran las definiciones políticas que se asocian a la definición programática de gobiernos que, apoyándose en un distinto signo político²⁸, sustentan limitaciones, omisiones, controles o mecanismos de seguridad que deben implementarse en las fronteras. Los casos varían uno a uno, en función a los niveles de permeabilidad a dos fenómenos adicionales: la corrupción y la institucionalidad de los países.

Seguridad y Defensa en Función de los Problemas de Fronteras



Elaboración propia

26 *Ibíd.*

27 CABALLERO, Sergio. “Integración en América Latina: lógicas en pugna”. En: Estudios de Política Exterior, N° 154, julio-agosto 2013. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/integracion-en-america-latina-logicas-en-pugna/>

28 ARAYA, Eduardo, et al. Sindicatos y políticas públicas en Argentina, Bolivia, Brasil Chile y Venezuela. (1996-2004). INAP, Editorial Universitaria, Santiago, 2009.

En este contexto, los problemas asociados a la seguridad y a la defensa, no solo han estado asociados a los vaivenes del crimen organizado a nivel internacional, sino que se agudizan o morigeran en función del desarrollo de las propias democracias latinoamericanas. Rojas Aravena, definía hace una década que las percepciones de amenazas para la región sudamericana eran el narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crimen organizado, medio ambiente y desastres naturales, pobreza y carencias sociales, guerrillas y grupos subversivos. Hoy, las democracias mantienen estas mismas problemáticas. No obstante, a nuestro entender, ya no les resulta funcionalmente culpar al autoritarismo de décadas pasadas, sino a su propia incompetencia, la gestión de la gobernabilidad de sus instituciones y la cooperación con otros Estados. El debate ha girado hacia dos conceptos: la noción que existen bienes públicos globales y que desde un punto de vista práctico, la soberanía debe sopesarse de manera inteligente. Sobre el particular, el pensamiento de Inge Kaul y Donald Blondin ilustra el momento civilizacional en el que se encuentra la discusión:

El concepto de “soberanía inteligente” reconoce que un solo país, cualquiera sea su poderío económico o militar, no puede resolver unilateralmente los desafíos actuales del tipo de los bienes públicos globales. Además de una acción internacional colectiva y multilateral, la mayoría de esos desafíos requiere la adopción de medidas correctivas a escala nacional por parte de muchos Estados, sino de todos. En áreas temáticas caracterizadas por esa interdependencia política, la cooperación internacional es de un certero interés de los Estados²⁹.

Así, a partir de ello,

La solución de los problemas pendientes requiere más multilateralismo, específicamente, un agente u organización de base que haga que todos los actores involucrados den un paso más para superar los obstáculos que representan sus intereses nacionales o individuales y hagan lo que sea necesario para llegar a lo bueno. Que esto no esté ocurriendo puede deberse, en parte, al escaso reconocimiento del carácter transnacional de la vía de provisión de los bienes públicos globales³⁰.

¿Qué se concluye de lo anterior en términos colectivos? Que UNASUR, en el contexto regional, mantiene un enfoque de gestión

29 KAUL, Inge y BLONDIN, Donald. “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional,” p. 71. OCAMPO, José Antonio (Editores) “Gobernanza global y desarrollo”. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2015.

30 *Ibíd.*, p. 92.

lineal. Enfoque que contrasta con lo que se viene observando en el escenario internacional, y particularmente en relación a los problemas colectivos del manejo de frontera que son considerados de interés colectivo.

El ejemplo más evidente de lo que acabamos de mencionar es la llamada de atención sobre el aumento del gasto en defensa, monto que se imputa a la defensa, tal como lo señala el término, pero que en realidad también cubre contextos de seguridad de frontera, en la que la percepción no es que el país vecino pudiera ser amenaza, sino que es el crimen organizado y, preferentemente el narcotráfico, aquello que pone en riesgo no la defensa, sino la seguridad.

GASTO EN DEFENSA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR 2012

	País	Población Millones	Ingreso per Cápita	Gasto en Defensa en millones de dólares
<input type="checkbox"/>	Argentina	40,5	15.901	370
<input type="checkbox"/>	Bolivia	10,4	4.604	20
<input type="checkbox"/>	Brasil	193,3	11.273	2.090
<input type="checkbox"/>	Chile	17,2	15.040	203
<input type="checkbox"/>	Colombia	45,5	9.593	289
<input type="checkbox"/>	Ecuador	14,8	7.828	58
<input type="checkbox"/>	Guyana	0,8	7.035	2
<input type="checkbox"/>	Paraguay	6,4	5.208	18
<input type="checkbox"/>	Perú	29,6	9.358	154
<input type="checkbox"/>	Suriname	0,5	8.951	4
<input type="checkbox"/>	Uruguay	3,4	14.339	40
<input type="checkbox"/>	Venezuela	29,2	12.048	293
	Total	Total 391,6	Promedio 10.098	Total 3.541

¿Cómo se maneja la defensa y la seguridad en el marco de UNASUR?

Hasta antes de la creación de la UNASUR en el año 2008, solo escasos contextos podían referenciarse para atender de manera colectiva y regional temas de seguridad y defensa. Particularmente existía el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Pero también había espacios de cooperación en seguridad pública, más acotados enmarcados en medidas de fomento de la confianza (MCM) y la seguridad. Tradicionalmente, algunos de los países han desarrollado ejercicios

combinados entre los Estados para ejercitar hipótesis de conflicto. También aparecen mecanismos institucionalizados de reuniones periódicas entre ministros y altos funcionarios entre diversos países de la subregión. Lo anterior, se viene gestando en el contexto de un creciente presidencialismo en la región que en materia internacional opera a través de la diplomacia de cumbres, la diplomacia presidencial y a través de reuniones 2+2 (ministros de defensa y cancilleres)³¹ para algunas materias. En este espacio colectivo se ha propendido a las llamadas medidas de confianza mutua. En cuanto a operaciones conjuntas, están también la creación y de la Fuerza de Paz Binacional Combinada Cruz del Sur entre Argentina y Chile, así como la Compañía Binacional Combinada de Ingenieros Militares “Libertador General San Martín” para operaciones de paz, formada entre Argentina y Perú³².

Sin embargo, los antecedentes referidos a operaciones de defensa escasamente han tenido incidencia en los problemas de seguridad, y ha sido una constante dirigir éstos, pese a la envergadura y volumen, hacia operaciones vinculadas a las policías que se contextualizan en los ministerios del interior de Sudamérica³³. Así, desde un punto de vista práctico, el hecho que América Latina sea una región colectiva donde no existen conflictos armados interestatales ha resultado ser, a nuestro parecer, una excusa para no enfrentar colectivamente los problemas de seguridad que se vienen incrementando en la última década.

Con este diseño institucional individual, prevalecen las orientaciones dirigidas hacia las policías uniformadas y las de investigaciones, tanto para ocuparse de los fenómenos y problemas de seguridad interna, como por los hechos y procesos que se desarrollan en las fronteras de los Estados y que atentan contra la seguridad transnacional. De esta manera se ha llegado al punto que todos los países latinoamericanos enfrentan dificultades en materia de gestión de fronteras para atender las amenazas: “el deterioro democrático, el temor a un fracaso del Estado, el crimen organizado transnacional, el terrorismo, las guerrillas, el tráfico ilegal de armas, drogas y personas, la competencia por recursos naturales, la degradación medioambiental y el desbaratamiento de la cohesión social”³⁴.

31 DRAGO, Rolando. “La diplomacia de cumbres y la CELAC”. FLACSO/AECID. Disponible en: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/Diplomacia%20Cumbres%20y%20CELAC.pdf>. Consultado 20/11/2015.

32 UGARTE, José Manuel. “Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur”. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/20-Ugarte.pdf>, p. 540.

33 Ver Anexo de funciones de los ministerios de Defensa al finalizar este capítulo.

34 ARGUMOSA Pila, Jesús R. “América Latina Ante Las Nuevas Amenazas. Aproximación Estratégica”. Disponible en: http://www.mdn.gub.uy/public/331/04_argumosa_am_rica_latina_ante_las_nuevas_ame_4d093554d0.pdf

Así, a pesar que los procesos de integración buscan conciliar los intereses y repartir, de mejor manera, la responsabilidad del manejo y gestión de las obligaciones, en el contexto regional de la UNASUR, las condiciones de gestión de fronteras han estado fuera de las ocupaciones del Consejo de Defensa Sudamericano³⁵ y al no existir una institucionalidad ad hoc en materia de seguridad, esta temática queda fuera de los niveles de acción de la institución.

Los informes internacionales muestran un creciente temor que afecta severamente las condiciones de vida de buena parte de Sudamérica, América Central y el Caribe³⁶. Esta dificultad ya alcanza a la propia gobernabilidad de los sistemas democráticos y complejiza las propias decisiones de los Estados en orden a resolver problemas de seguridad pública echando mano a las Fuerzas Armadas, cada vez más seguido y en un mayor número de países, particularmente, a la lucha contra las drogas³⁷. El hecho que el Consejo de Defensa Sudamericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc.) obedece a las condiciones de la democracia y a las formas de entendimiento de los Estados, y ello, porque el Consejo de Defensa Sudamericano o la UNASUR no constituye una alianza militar ni un mecanismo de seguridad colectiva³⁸. Esta discusión distorsiona los argumentos en materia de gastos de defensa y confunde el debate.

En efecto, los gastos de defensa pueden, ocasionalmente, ir hacia la compra de insumos para afrontar gastos en materia de seguridad. La ausencia de transparencia de los gastos, que se cree destinado a compras de defensa, es en realidad invertido en pago de personal y en parte, en inversiones en materia de armamento, muchas veces para atender temas de seguridad en las fronteras, aspecto que no se releva suficientemente en el continente y que esboza una “falsa carrera armamentista” que nutre la desconfianza histórica de los países en un círculo vicioso³⁹.

35 Recién en el 2014, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) aprobó la creación de una escuela para la capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional de nivel político-estratégico. Esta noticia fue comunicada por el Ministerio ecuatoriano de Defensa, en Paramaribo, Suriname, donde en el mes de febrero sesionó la IX reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Dos meses después, en abril de 2014, se efectuó la primera reunión de la Escuela Suramericana de Defensa.

36 En mayo de 2014, sin embargo, una reunión en Buenos Aires de parte del organismo promovió avances de UNASUR en el área de Ciberdefensa, específicamente sobre el escenario digital de la región. Fuente: Ministro de Defensa de Argentina.

37 COLETTA A. Youngers y Eileen Rosin (editoras), “Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos”, Editorial Biblos, WOLA, Buenos Aires, 2005.

38 UGARTE, op.cit., p. 541.

39 RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe – Edición 2012, RESDAL, Argentina, capítulos 3 y 4, se refieren a los presupuestos y a las definiciones políticas en la región respectivamente. Hal Klepak, Profesor Emérito de la Royal Military College de Canadá señala que recién con la conformación de la UNASUR, se ha comenzado el proceso de aunar enfoques en materia de defensa, p. 51.

El menor protagonismo internacional de Brasil en los últimos años, luego de haber sido el gran impulsor de la iniciativa de UNASUR genera para unos, dudas acerca de cómo se avanzará sin el activo papel de este actor mayor. Para otros, sin embargo, dice relación con aspectos positivos, fundamentalmente la madurez y voluntad del resto de los países. En opinión del José Manuel Ugarte, Corredor de las Leyes argentinas de Defensa Nacional y de Seguridad Interior:

Un aspecto prometedor, no obstante, está representado por el futuro Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada transnacional, que surgiera de la recomendación contenida en la trascendente reunión de Ministros de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores de UNASUR en Cartagena, Colombia, el 3 y 4 de 2012, relativa a recomendar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, la creación de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR, y recomendar asimismo la creación de un Grupo de Trabajo que elaborara el estatuto y el Plan de Acción de dicho Consejo; y la subsiguiente Declaración de Bogotá, emitida por la Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de UNASUR (11 de junio de 2012) de la que surge la decisión de elevar a consideración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, un Proyecto de Decisión para la creación de un Consejo Sectorial que se ocupe del fortalecimiento de la cooperación en materia de Seguridad Pública, de Justicia y de Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁴⁰.

En el plano institucional de UNASUR, el funcionamiento de la Secretaría Técnica permanente es vital para el camino institucional del Consejo de Defensa Sudamericano. Sin una estructura de este carácter, no será posible avanzar en el cumplimiento, registro y verificación de las medidas planteadas⁴¹. Empero, el Plan de Acción 2011-2012, solo ha

40 UGARTE, Op.cit., p. 544.

41 Una mirada comparada entre el estado de avance de la Unión Europea y la naturaleza de UNASUR, se encuentra en SOSA Valenzuela, Óscar Iván; HUERTAS Ramos, Mario Andrés. Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR: Escenario de integración en América del Sur Revista VIA IURIS, núm. 12, enero-junio, 2012, pp. 137-155. Fundación Universitaria Los Libertadores, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/2739/273925462008.pdf>

avanzado en la figura del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, como órgano impulsor del Registro Sudamericano de Gastos en Materia de Defensa, no así, en políticas que pudieran tener repercusión en el contexto del manejo interestatal en la materia⁴².

Este es un asunto que la propia UNASUR – en su calidad de proyecto de integración política funcionalmente hablando- debe despejar puesto que, la no resolución de la misma puede terminar afectando el desarrollo natural del propio Consejo de Defensa Sudamericano, habida cuenta que son una minoría los países que han establecido nítidas diferencias entre defensa y seguridad. Lo anterior, no es una crítica gratuita para Unión de Naciones Sudamericanas, sino un dilema que se expresa en las funciones o misiones de los ministerios de Defensa o del Interior⁴³.

Más allá de las orientaciones de la reunión de México del 2003, los países de UNASUR convocaron a una reunión de los Ministros de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores en Cartagena de Indias, 2-3 mayo 2012. Primera señal sobre cuán necesario es necesario “fortalecer las acciones para la cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional en todas sus manifestaciones así como los retos en Seguridad Ciudadana”⁴⁴. Para ello “los Ministros han recomendado la creación de un Grupo de Trabajo que elabore, con el apoyo de la Secretaría General de UNASUR, el estatuto y el Plan de Acción de dicho Consejo”. Esta declaración cubre por primera vez el vacío existente en el marco de UNASUR. En efecto, sugiere que los Jefes y Jefas de Estado, sean una instancia especial para tratar las materias propias de Seguridad Ciudadana, Justicia y coordinación de acciones contra la Delincuencia Transnacional Organizada, “procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR”, y así diferenciándolas del ámbito de competencias el Consejo de Defensa Suramericano.

Sobre el particular, las propuestas no han avanzado. La reunión de Cartagena de Indias en agosto de 2014, dejó una tarea pendiente: ampliar las acciones del actual Consejo Suramericano sobre el Problema

42 RESDAL, Atlas, Op.cit, p. 63.

43 Ver Anexo n°1 de este capítulo.

44 Como lo manifestó el Ministro de Defensa de Bolivia Walker San Miguel recordando la naturaleza productora de drogas de buena parte de países del continente y sus efectos en las políticas internas e internacionales. En el mismo sentido crítico la senadora colombiana Marta Lucía Ramírez en la Conferencia del Forte Copacabana, Op. cit., pp. 47 y sgtes.

Mundial de las Drogas⁴⁵, encaminadas a combatir el cultivo, tráfico y consumo de drogas, el tráfico de armas, de explosivos, de personas y el lavado de activos, entre otros.

A estas alturas de la evolución institucional, no hay una forma única de enfrentar los nuevos desafíos, pero lo que sí está claro desde la experiencia internacional, es que debe hacerse de manera colectiva. En ese contexto, el tema de las fronteras ha quedado al margen, contribuyendo crecientemente a la profundización de los problemas entre los Estados.

Reflexiones Finales

Esta presentación comparte la necesidad de una base de trabajo colectiva interestatal en el manejo de fronteras. Ciertamente, cada país tiene el derecho soberano para identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir sus propias estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico de manera autónoma. Ello, con pleno respeto al Derecho Internacional y las normas y principios que emanan de las cartas de la OEA y la ONU, pero de no hacerlo, ciertamente perjudica a los demás países. Una mal entendida territorialidad en esta materia fortalece el accionar irregular del delito y promueve por omisión la formalidad en todos los sectores del comercio, control de viajeros, y otros procesos que ocurren en las fronteras. Esto es justamente lo que ha venido ocurriendo en América del Sur, que pese a que cuenta con un organismo político que se posiciona como referente en materia de Defensa, y tratando indirectamente aspectos vinculados a la seguridad, no actúa en la materia porque sus mecanismos de resolución se adoptan por unanimidad de sus miembros, esquema de funcionamiento que es ideal, pero escasamente efectivo.

Ciertamente, la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad más complejo formado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad tanto colectivos como cooperativos de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral (Grupo de Río, MERCOSUR, Comunidad Andina, UNASUR, etc.) con

45 Entre los significativos avances del proyecto "Red de Observatorio de drogas de los Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas", aprobado, el 22 de julio de 2014, por el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) de dicha posición, destacan: el principio de responsabilidad común y compartida; enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible, el enfoque transversal de los Derechos Humanos que promueve la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas, la proporcionalidad de las penas, la sustitución social de los cultivos con la presencia del Estado, en base a la legislación local, así como mecanismos de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

importantes omisiones⁴⁶. Todas estas instancias han ido conformando en la práctica una arquitectura de seguridad flexible. Sin embargo, en materia de seguridad fronteriza no hay avances políticos colectivos en América del Sur. Así, para encarar tanto amenazas tradicionales como también al conjunto de riesgos que han emergido durante el proceso de globalización, el mayor aporte ha de venir, entonces, desde la compatibilidad de las instituciones, las medidas de confianza mutua y el compromiso político de los Estados en la región.

⁴⁶ Ver instancias institucionales de la UNASUR en el anexo de este capítulo.

Bibliografía consultada

- AMNESTY INTERNATIONAL. El Coste Humano De La Fortaleza Europa. Violaciones de derechos humanos en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas. Amnesty International Publications, Londres, 2014, p.8.
- ARAYA, Eduardo, et al. Sindicatos y políticas públicas en Argentina, Bolivia, Brasil Chile y Venezuela. (1996-2004). INAP, Editorial Universitaria, Santiago, 2009.
- ARGUMOSA Pila, Jesús R. "América Latina Ante Las Nuevas Amenazas. Aproximación Estratégica". Disponible en: http://www.mdn.gub.uy/public/331/04__argumosa__am_rica_latina_ante_las_nuevas_amena_4d093554d0.pdf
- CABALLERO, Sergio. "Integración en América Latina: lógicas en pugna". En Estudios de Política Exterior, N° 154, julio-agosto 2013. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/integracion-en-america-latina-logicas-en-pugna/>
- COLETTA A. Youngers y Eileen Rosin (editoras). "Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos", Editorial Biblos, WOLA, Buenos Aires, 2005.
- CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.
- DECLARACIÓN ANTE LA CRISIS HUMANITARIA EN EUROPA. Disponible en: <https://nuevatribuna.opennemas.com/media/nuevatribuna/files/2015/09/11/o59829.pdf>
- DONADIO, Marcela. "El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua"; Cuadernos de Defensa No. 2 CDS, Quito, 2010.
- DRAGO, Rolando. "La diplomacia de cumbres y la CELAC". FLACSO/AECID. Disponible en: <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/Diplomacia%20Cumbres%20y%20CELAC.pdf> Consultado 20/11/2015.
- EEAS, Strategy for Security and Development in the Sahel, http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf
- GABELLA Maroto, Francisco. "Control de Fronteras". Instituto Universitario de Investigación sobre seguridad interior. Madrid. 2005, p. 1.
- GARCÍA Pinzón, Viviana. "Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte". En: Estudios

- Internacionales, N° 181, p.88. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- KAUL, Inge y BLONDIN, Donald. "Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional," p. 71. OCAMPO, José Antonio (Editores). "Gobernanza global y desarrollo". Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2015.
- MAC DERMONT, Jimmy. "10 razones por las cuales Bolivia es un potencial paraíso para el COT". 16/10/2014. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/investigaciones/diez-razones-bolivia-potencial-paraíso-cot>
- MUSSÓNS, Esther. "Chile, Bolivia y el mar". En: Estudios de Política Exterior. 28/11/2013. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/actualidad/chile-bolivia-y-el-mar/>
- RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe – Edición 2012, RESDAL, Argentina, capítulos 3 y 4, se refieren a los presupuestos y a las definiciones políticas en la región respectivamente.
- ROJAS Aravena, Francisco. "Seguridad en las Américas. Desafíos Post Conferencia". Mayo 2004.
- ROSALES Ariza, Gustavo. Geopolítica y Geoestrategia, Liderazgo y Poder. Ensayos. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, 2005, p.115.
- SOSA Valenzuela, Óscar Iván; Huertas Ramos, Mario Andrés. Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR: Escenario de integración en América del Sur Revista VIA IURIS, núm. 12, enero-junio, 2012, pp. 137-155. Fundación Universitaria Los Libertadores, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/2739/273925462008.pdf>
- Tratado constitutivo de las Naciones Sudamericanas. UNASUR. Brasilia, 23 de mayo de 2008. Disponible en: <http://celare-alcue.org/pdf/base2008.pdf>, p.147.
- UGARTE, José Manuel. "Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur". Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/11/20-Ugarte.pdf>

ANEXO N° 1

FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DEL INTERIOR DE LOS PAÍSES DE UNASUR

Argentina	<p>Es competencia específica del Ministerio del Interior y Transporte, asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, así como en todo lo concerniente al Transporte.</p> <p>Entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires, y en las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales y coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional.</p>
Bolivia	<p>El Ministro del Interior es área del Poder Ejecutivo encargada de las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social. Es también el encargado de gestionar las relaciones del jefe de gobierno con las organizaciones políticas de un país. También se le denomina Secretaría (o Ministro) de Asuntos Internos, Secretaría del Interior, Secretaría de Gobernación o de Gobierno.</p> <p>Es el ministro político por excelencia y la denominación "del interior" sería el antónimo del Ministro de Relaciones Exteriores, para significar que sus funciones consisten en gestionar las relaciones con las fuerzas políticas y sociales internas. Es también el encargado del orden interior del Estado, lo que significa que suele estar al mando de las fuerzas policiales y de inteligencia nacionales.</p> <p>Sus funciones dependen de la legislación de cada país. Algunas ellas pueden ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En casos en que no haya un vice-jefe de gobierno, suplir al titular del Poder Ejecutivo cuando éste se ausente del país, o en los casos de necesidad que indique la Constitución Política de la nación. • Representar el Poder Ejecutivo en las negociaciones políticas con el Poder Legislativo o el Judicial. • Coordinar los servicios nacionales de inteligencia y las fuerzas de seguridad pública que resguardan los recursos en posesión del gobierno nacional; así como las que investigan y persiguen delitos considerados como graves en el país. • Coordinar al gabinete del Poder Ejecutivo, es decir, el colegio de los secretarios o ministros de Estado.
Brasil	<p>No tiene. Posee una instancia ministerial interna de coordinación interministerial sin funciones en materia de seguridad.</p>
Chile	<p>Funciones actuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social. • Aplicar, por medio de las autoridades de Gobierno Interior, las normas que para este efecto se dicten. • Coordinar los Ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana. • Promover e impulsar políticas de desarrollo regional, provincial y local, evaluando su ejecución. • Fiscalizar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y técnicas y de las instrucciones que se dicten para la administración civil del Estado, en materias atinentes a las áreas de desarrollo regional, modernización y reforma administrativa. • Proponer al Presidente de la República las políticas de migración, y asumir la representación judicial del Gobierno en todos los casos que le señalan las leyes y, en general, cumplir y ejercer las atribuciones que le encomiende el Presidente de la República o la ley. • Revisar y substanciar sumarios administrativos e investigaciones sumarias. <p>Redactar y patrocinar renuncias, querrelas y requerimientos que el Ministerio presente ante los tribunales de justicia por infracciones a las leyes de seguridad interior del Estado, control de armas, antiterrorista y a otras disposiciones legales.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Al Ministerio del Interior, por disposición de la Ley N°18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, le corresponde la tarea de entregar a la ciudadanía los resultados preliminares de los eventos de elección popular que se efectúen en el país. <p>Nuevas funciones a incorporar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas que se desarrollen en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior. • Asimismo, le corresponde la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia. • El artículo 3 de la ley, enumera una serie de funciones, de las cuales, las más relevantes y novedosas son: <ul style="list-style-type: none"> – Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente, tanto a nivel nacional como regional y comunal, en su caso, teniendo en consideración la evidencia surgida de estudios que determinen aquellas medidas y programas que puedan tener mayor impacto en la reducción del delito y la violencia. – Encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás Ministerios y los Servicios Públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, evaluarlas y controlarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de las políticas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley, sin perjuicio de llevar a cabo directamente los que se le encomienden. – Mantener y desarrollar un sistema actualizado de procesamiento de datos, documentos y otros antecedentes que no permitan la singularización de personas determinadas, con el fin de evaluar el estado de la seguridad pública interior y la eficacia de las políticas públicas en la materia a nivel nacional, regional y comunal, y la situación de los organismos dependientes del Ministerio, para cuyo efecto podrá requerir la información y documentación pertinente a los órganos e instituciones del Estado vinculadas con la seguridad pública interior. También podrá elaborar estadísticas relacionadas con la seguridad pública interior y difundirlas. Tales estadísticas se referirán, por lo menos, a la victimización, revictimización, el temor y las denuncias. Del mismo modo, deberán considerarse factores de riesgo relevantes que puedan incidir en el fenómeno delictivo, todo ello a nivel nacional, regional y comunal. – Autorizar, regular, supervisar, controlar y ejercer las demás atribuciones, en la forma que señale la ley, en materia de seguridad privada. – Encargar la realización de estudios e investigaciones que tengan relación directa con el orden público, la prevención y el control del delito, la rehabilitación y reinserción social de los delincuentes y la victimización. – Promover, coordinar y fomentar medidas de prevención y control de la delincuencia, la violencia y la reincidencia delictual. – Definir y evaluar las medidas orientadas al control de los delitos y aquellas que permitan una adecuada respuesta policial a las infracciones de la ley penal. – Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad interior y orden público. – Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas de seguridad pública a cargo de las instituciones policiales.
Colombia	<p>El Ministerio del Interior de Colombia es un organismo del Poder Ejecutivo a nivel central. Se encarga de la coordinación general de las políticas de participación ciudadana, descentralización, ordenamiento territorial, asuntos políticos y legislativos, orden público (junto al Ministerio de Defensa Nacional), procesos electorales, minorías étnicas, población desplazada, comunidades religiosas, población LGBT, derechos humanos, entre otros asuntos. Su titular, el Ministro del Interior es designado por el Presidente de la República, y ocupa el primer lugar en el orden de precedencia ministerial y de los departamentos administrativos (Constitución Política de Colombia, artículo 206). Es conocido en los medios periodísticos como el "Ministerio de la Política" por su directa relación con el Congreso y los partidos políticos.</p>

Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la gobernabilidad democrática en el territorio nacional, para asegurar el buen vivir, en el marco del respeto a los derechos humanos, la seguridad humana, paz social, diálogo y concertación, participación ciudadana y transparencia, en coordinación con las demás funciones del Estado; • Fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución e instrumentos internacionales ratificados por el país; en el marco de un nuevo modelo social de derechos, en procura de evitar la discriminación de las personas, la impunidad y la corrupción; • Afianzar la seguridad ciudadana, y la sana convivencia, en el marco de las garantías democráticas mediante la promoción de una cultura de paz, y la prevención de toda forma de violencia para contribuir a la seguridad humana; • Formular, dirigir y evaluar la política nacional para garantizar la seguridad interna y el orden público, bajo los fundamentos de la democracia y los derechos humanos para contribuir al buen vivir.
Guyana	Sin datos.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar, proponer y una vez aprobadas, poner en ejecución las políticas públicas relativas a Seguridad Interna, Asuntos Políticos, Población, Migración y Repatriación de Connacionales, en coordinación con los organismos competentes; • Diagnosticar aspectos de índole social que pudiesen afectar el orden público; • Elaborar estrategias de inteligencia a los fines de la defensa del orden, la juridicidad, la vida, la propiedad y la libertad de las personas, dentro del marco establecido por la Constitución Nacional; • Desarrollar un sistema de Defensa Civil y coordinar las acciones de los organismos competentes y de las agrupaciones civiles, para la prevención y mitigación de desastres, conforme a las disposiciones legales; • Atender y considerar el ordenamiento territorial de conformidad a la ley vigente y a los planes de Gobierno; • Proponer y colaborar en la definición Física y técnica de los territorios administrativos del país, tales como los departamentos, los distritos y los municipios; • Coordinar las acciones de los Gobiernos Subnacionales con las del Poder Ejecutivo; • Asistir técnica y administrativamente a los Gobiernos Subnacionales en búsqueda de su fortalecimiento; • Servir de nexo entre las entidades autónomas y descentralizadas que se vinculan con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior; • Preparar y proponer el anteproyecto de su presupuesto anual de gastos y una vez aprobado, ejecutarlo de conformidad con las disposiciones legales pertinentes; • Elaborar, implementar y aplicar políticas que permitan alcanzar un nivel óptimo de institucionalidad del Estado; y • Velar para que la estructura del Poder Administrador del Estado responda a los objetivos de la Política del Estado.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, formular, dirigir, controlar y evaluar la política del sector. • Dirigir, conducir, coordinar y supervisar las acciones de gobierno interior, migraciones y naturalización, de control de los servicios de seguridad, de armas, municiones y explosivos de uso civil. • Mantener y restablecer el orden interno y el orden público. • Prevenir y combatir la delincuencia e investigar los delitos y las faltas. • Asegurar la vigilancia y cobertura de las fronteras, así como la custodia y seguridad del patrimonio público y privado. • Realizar actividades de inteligencia en el ámbito que le señale la Ley. • Otras funciones que la Ley señale. • Defender los derechos de las personas.
Suriname	Sin datos.

Uruguay	<p>El Ministerio del Interior en Uruguay está destinado a vigilar y garantizar la seguridad pública como también a la defensa y el respeto de los derechos humanos. Este ministerio tiene a su cargo al cuerpo policial del Uruguay, así como también al cuerpo de Bomberos, Trámites Frecuentes (como son la emisión de documentos personales -cédula de identidad, etc.) y también están encargados de la Policía turística y la lucha contra el Narcotráfico y lavado de Dinero en Uruguay. Este es el Ministerio más 'mediático' y que representa un trabajo importante para el que toma las riendas del mismo</p>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar la seguridad y protección integral de los ciudadanos contra hechos delictivos, accidentes y calamidades.• Velar por la seguridad del Estado protegiendo la estabilidad y funcionamiento de las instituciones democráticas. <p>Promover la seguridad jurídica de la población a través de los órganos encargados de la administración de justicia, registros y notarias, documentos, identificación y derechos humanos de los ciudadanos.</p> <ul style="list-style-type: none">• Incentivar el proceso de descentralización y el uso eficiente de los recursos financieros del Estado, estableciendo relaciones políticas y administrativas con órganos del poder regional y municipal.• Velar por los derechos políticos y civiles de los venezolanos.• Estimular el proceso de aprobación de leyes ante la Asamblea Nacional.• Coordinar el ceremonial y protocolo en el cual participe el Presidente de la República, altos representantes de los poderes públicos y personalidades del país y otras naciones del mundo.• Proteger el Acervo Histórico de la Nación, a través del cual se exalte el ideal y vida de El Libertador Simón Bolívar y la Guerra Independentista.

ELABORACIÓN PROPIA. DATOS OBTENIDOS DE LAS PÁGINAS WEB DE LOS ESTADOS QUE COMPONEN UNASUR.

ANEXO N° 2
CUADRO DE SÍNTESIS DE FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL

	UNASUR	OEA	UNIÓN EUROPEA
Año de creación	2008	1948	1993
Estados Miembros	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.	Colombia, Brasil, Bolivia, Ecuador, Guayana, Perú, Suriname, Venezuela, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay, Barbados, Costa Rica, Cuba, Grenada, Haití, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago, El Salvador, Panamá, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Guatemala, Saint Kitts y Nevis, Honduras, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, México, Dominica, Nicaragua, Estados Unidos de América, Canadá.	Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido.
Organización Ejecutiva	SÍ	SÍ	SÍ
Organización Legislativa	NO	NO ⁴⁷	SÍ
Organización Judicial	NO	SÍ	SÍ
Organización Económica	SÍ	SÍ	SÍ
Organización Educacional	SÍ	SÍ	SÍ
Organización Salud y Deporte	SÍ	SÍ	SÍ
Organización Participación Ciudadana	SÍ	NO	SÍ
Organización Seguridad y/o Defensa	SÍ	SÍ	SÍ ⁴⁸
Organización Energía, Tecnología y Medioambiente	SÍ	SÍ	SÍ
Organización Social y/o Cultura	SÍ	SÍ	SÍ
Cumbres realizadas	VIII CUMBRES	VII CUMBRES	TRABAJO PERMANENTE DE LAS COMISIONES
Toma de decisiones	Por consenso	POR VOTACIÓN	VOTACIÓN ORGÁNICA
Personalidad Jurídica	SÍ	SÍ	SÍ
Acuerdos en materia de Fronteras	NO	NO	SÍ
Acuerdo en Inversión en Seguridad y Defensa	NO	NO	SÍ

Elaboración propia. Fuente: UNASUR, OEA y Unión Europea.

47 En agosto de 2013, el presidente Morales aprobó el diseño del edificio del Parlamento de UNASUR a ubicarse en la localidad de San Benito en el departamento de Cochabamba con un costo de US\$ 64 millones.

48 EEAS, Strategy for Security and Development in the Sahel, http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf; Council of the EU, European Union Maritime Security Strategy, 11205/14, 24 June 2014. Entre los Estados cubiertos por la política de vecindad europea (ENP) son: are Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia and Ukraine. Disponible en: <https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/8787e1fa-7561-4287-8905-d6fdd626ca48/Supporting%20European%20security%20and%20defence.pdf>

OTROS TÍTULOS DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político - Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX”.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé Inglese
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Montt
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica.(Re-edición)-	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)
Nº 24	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.	General de División Cristián Le Dantec Gallardo

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 25	Crisis Internacionales	Rodolfo Ortega Prado
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.	Carlos Molina Johnson Miguel Navarro Meza Luis Rothkegel Santiago Julio Soto Silva
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.	Rodolfo Ortega Prado (Chile) Luis de la Corte Ibáñez (España) Fernando Lista Blanco (España)
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.	Ariel Álvarez Rubio Alejandro Salas Maturana
Nº 30	Amenazas multidimensionales. Una realidad en Suramérica.	Carlos Ojeda Bennett
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.	CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.	Gonzalo Álvarez Fuentes
Nº 33	Las Maras: una amenaza para la Seguridad Nacional.	Ricardo Rodríguez Arriagada
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 35	La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección.	Julio Soto Silva Miguel Navarro Meza Alejandro Salas Maturana
Nº 36	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.	Maricel Sauterel Gajardo
Nº 37	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.	Loreto Correa Vera Alejandro Salas Maturana
Nº 38	Responsabilidad de proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.	José Héctor Marinello Federici

La globalización en la sociedad internacional que hoy conocemos y la que podemos percibir hacia el futuro es muy diferente de aquella que caracterizó a la que condujo a las transformaciones que tuvieron lugar en las postrimerías del siglo veinte. Estamos a no dudarlo ante una sociedad global. La pregunta que permanece, sin embargo, es si acaso la naturaleza del orden internacional que rige esa sociedad ha cambiado de manera fundamental o bien estamos frente a un proceso de transformación gradual dentro de ciertos principios que en lo sustancial permanecen inalterados. Es el tema de los límites y oportunidades que el desarrollo de las políticas y otras materias de Seguridad y Defensa encuentran en la sociedad global.

Por ello se puede decir que la interdependencia no es funcional al sistema vigente de la defensa, ya que ésta es contradictoria en varios aspectos a la soberanía de los Estados, por lo menos en su definición clásica. Es decir, se hace complejo avanzar en la interdependencia en un mundo soberano, con especiales desafíos en la seguridad en un sentido integral o amplio, ya sea alimentaria, por los efectos del cambio climático, escasez energética, olas migratorias, reivindicaciones territoriales, entre otros aspectos a considerar. Este escenario trae los mayores desafíos a la Seguridad y Defensa de los Estados, ya que en el enfrentamiento de ellos los obliga a tomar definiciones que pueden ser radicales desde el análisis de las formas y medios que deben ser usados.