



ESCENARIOS ACTUALES



La 6^{ta} Fuerza Espacial y geopolítica del futuro

El paradigma del estado fallido: evaluando la utilidad del concepto ◀

El Brexit: pasado, presente y futuro de la relación en defensa entre el Reino Unido y la Unión Europea ◀



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES
EJÉRCITO DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE



Escenarios Actuales

Año 25, Nº 2, julio, 2020

ISSN 0717-6805

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR DE LA REVISTA

General de Brigada Rubén Segura Flores
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

EDITOR Y ASESOR DE CONTENIDOS

Coronel (R) Marco Maturana Mena
Coordinador Extensión Académica

CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros Martín

Director de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. Exdirector del *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE), España

Mg. Verónica Barrios Achavar

Coordinadora de las Comisiones de Relaciones Internacionales y Defensa de la Biblioteca del *Congreso Nacional*, Chile

Dr. Raúl Benítez Manaut

Investigador de la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), México

M.A. Verónica Neghme Echeverría

Investigadora, académica y consultora, Chile

Dra. Ximena Fuentes Torrijo

Directora Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL). Académica de la Facultad de Derecho de la *Universidad de Chile* (UCh), Chile

General de División Schafik Nazal Lázaro

Jefe del Estado Mayor General del Ejército

Teniente Coronel Alfredo Quadri García

Dr. en Ciencias para la Educación y Jefe del Depto. III "Sistema de Investigación y Desarrollo del Ejército" del CESIM, Chile

Dr. Ángel Soto Gamboa

Académico de la *Universidad de los Andes* (UANDES), Chile

Dr. Mario Arteaga Velásquez

Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Academia de Guerra del Ejército de Chile. Investigador y académico

Dr. Luis Rothkegel Santiago

Investigador y académico, Chile

Dr. Iván Witker Barra

Académico de la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (ANEPE), Chile

El Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) fue creado el 12 de diciembre de 1994, con el objeto de contribuir en materias relacionadas con las ciencias militares a diferentes organismos del Ejército. Asimismo, aportar al intercambio de ideas y desarrollar diversas actividades de investigación y extensión académica en las áreas de seguridad y defensa, manteniendo para ello una activa relación con la comunidad académica nacional e internacional.

"Escenarios Actuales" es editada y difundida gratuitamente por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares. Las ideas vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el pensamiento, doctrina o posición oficial del CESIM o del Ejército de Chile.

La revista está indexada en las siguientes bases de datos:

Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

De Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

The Military Studies and Research Center (CESIM) was created on December 12, 1994 in order to help different bodies of the Chilean Army in matters related to military science. It also contributes to exchange ideas and develop research and academic extension in the areas of security and defense. To fulfill its tasks the Center maintains an active relationship with the national and international academic community.

"Escenarios Actuales" is a free publication of The Military Studies and Research Center (CESIM). The ideas expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily represent the thought, doctrine or official position of CESIM or the Chilean Army.

The journal is indexed to the following data base:

On-line Regional Information System for Scientific Journals of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal (LATINDEX), <http://www.latindex.org>.

From Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities (CLASE), of the Universidad Nacional Autónoma de México, <http://clase.unam.mx>.

CONTENIDO

EDITORIAL

<i>General de Brigada Rubén Segura Flores</i>	7
---	---

La 6^{ta} Fuerza Espacial y geopolítica del futuro

<i>María Isabel Muñoz Antonin</i>	11
---	----

El paradigma del estado fallido: evaluando la utilidad del concepto

<i>Camila Hernández Sánchez</i>	19
---------------------------------------	----

La seguridad nacional: ¿es necesaria su definición positiva en el derecho nacional?

<i>Ernesto Ferrada Celis</i>	29
------------------------------------	----

Seguridad y defensa en el ciberespacio: tendencias contemporáneas y desafíos para el caso chileno

<i>Carolina Sancho Hirane</i>	49
-------------------------------------	----

Las Fuerzas Armadas en tareas de emergencia nacional y protección civil

<i>Bernardo Castro Salas</i>	73
------------------------------------	----

El Brexit: pasado, presente y futuro de la relación en defensa entre el Reino Unido y la Unión Europea

<i>Rocío Arenas Riveros</i>	91
-----------------------------------	----

Nuevo escenario social: geronto-globalización, su estrecha relación con la defensa nacional y el Estado

<i>María Teresa Maydl Holzmann</i>	111
--	-----

El nuevo juego de poder en el Pacífico

<i>Mladen Yopo Herrera</i>	125
----------------------------------	-----

Visiones

Tres años del Acuerdo de Paz en Colombia: ¿Paz imperfecta ante un conflicto?

<i>Florencia Cánepa Guenze</i>	153
--------------------------------------	-----

Panorama seguridad y defensa

<i>Importante aumento en el gasto militar a nivel global</i>	157
--	-----

La UE impulsa un pacto migratorio basado en el blindaje de fronteras y la expulsión de irregulares.....	158
31 mil efectivos, 22 módulos sanitarios y transporte de pacientes e insumos: el despliegue de las FF.AA. durante la pandemia.....	161
Reseña de lecturas recomendadas	
Like War. La armamentización de las redes sociales	
<i>Teniente Coronel Felipe Videla Araya.....</i>	165
Análisis de conflictos, comprensión de causas, desbloqueo de soluciones	
<i>Teniente Coronel Alfredo Quadri García.....</i>	169
Normas Editoriales.....	173

EDITORIAL

Nos encontramos en un escenario mundial de gran incertidumbre, caracterizado por la propagación de una pandemia global, en donde los Estados están siendo afectados por una gran crisis sanitaria con impacto social y económico generados por la catástrofe que significa el Coronavirus conocido como COVID-19, con inmensas repercusiones en la actividad productiva, prestación de servicios, colapso de las estructuras y sistemas de salud, impactando con ello la vida de sus ciudadanos, su bienestar y forma de relacionarse. Su letalidad, que ha causado más de setecientos mil muertes en el mundo, está poniendo a prueba el liderazgo de sus autoridades y las capacidades de los Estados.

Esta cruda realidad no deja de sorprendernos en el día a día, muy dinámica en su evolución y efectos. Dadas sus características, y con el objeto de mantener actualizados a nuestros lectores en esta materia, el CESIM hace uso de sus publicaciones para difundir con una mayor periodicidad y oportunidad sus trabajos realizados, pudiendo ser leídos y consultados en los cuadernos de Estudios Estratégicos y los Newsletter, disponibles en Twitter, LinkedIn, Facebook y nuestro sitio web.

Precisado lo anterior, en la presente edición de nuestra revista Escenarios Actuales se abordarán variados temas que se relacionan con la seguridad y defensa, desde diferentes visiones y enfoques, algunos artículos se refieren al ámbito internacional y otros particularmente a temas de interés en nuestro país.

María Isabel Muñoz, periodista, investigadora y directora en diferentes organismos, nos presenta en un análisis los alcances, efectos y proyección de una gran capacidad estratégica de carácter global, que ha puesto en marcha recientemente Estados Unidos, con la activación de la 6^{ta} Fuerza Espacial, todo bajo una mirada geopolítica, dimensión donde está generándose una competencia con las otras potencias mundiales: como China y Rusia, por el control, vigilancia y supremacía de las comunicaciones y la neutralización de las amenazas hacia y desde el espacio.

Camila Hernández, cientista política, aborda un interesante y completo desarrollo del concepto de "Estado Fallido", una calificación que ha demostrado una variada, contradictoria y a veces incompleta forma de utilización del citado concepto, dejando en evidencia que no alcanza para explicar los fenómenos sociopolíticos que afectan el desarrollo, la seguridad y defensa de los Estados respecto de su robustez o fragilidad para enfrentar su realidad. Especial atención hace la autora en las clasificaciones, ranking o escalas, las que a su juicio no cuentan con un contexto específico, agrupando a los



países sin reparar mayormente en sustanciales diferencias que obligan a profundizar aún más los indicadores que permiten acotar el nivel de fragilidad de un Estado.

Por su parte Ernesto Ferrada, abogado y docente, considera una coyuntura nacional entre autoridades, generada por una diferente interpretación sobre los hechos provocados por el movimiento social iniciado el 18 de octubre del 2019, y como estos afectan la seguridad nacional y el orden público. En esta oportunidad el autor aprovecha para investigar la definición y alcances del concepto de “Seguridad Nacional”, muy citado y no definido, efectuando un análisis de la normativa legal y otros cuerpos doctrinarios, incorporando otros elementos, como la definición del concepto en algunos países referentes y otros de la región.

Carolina Sancho, cientista política, investigadora y docente, especialista en materias de seguridad, inteligencia y ciberseguridad, analiza la seguridad y defensa en el ciberespacio, sus tendencias y los desafíos para el caso chileno. Su enfoque presenta al ciberespacio como un dominio cada vez más complejo que afecta a los Estados y la sociedad, requiriéndose seguridad y defensa, diferentes conceptos y actores que intervienen en estas materias. En su presentación nos ilustra sobre el estado del arte en nuestro país.

Bernardo Castro, académico y especialista en la Gestión del Riesgo de Desastres, analiza y desarrolla el tema referido a las Fuerzas Armadas en tareas de emergencia nacional y protección civil, mediante una revisión por la normativa legal, sus diferentes estados, los alcances de las decisiones que involucran el empleo de los medios militares y el rol de sus autoridades en un escenario complejo que cobra especial relevancia en los difíciles momentos que vive nuestro país, originados por el movimiento social del 18 de octubre del 2019 y por la pandemia generada por el COVIC-19.

Rocío Arenas, cientista política y académica, desarrolla el pasado, presente y proyecta los escenarios futuros en la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea en materia de defensa, a propósito del Brexit, en ejecución durante el presente año. La desvinculación de un histórico e importante actor y socio en la Unión Europea, cuyas consecuencias para el organismo están por verse, afectan las capacidades estratégicas en materias de seguridad y defensa generándose una nueva relación bajo diferentes condiciones.

María Teresa Maydl, especialista en Administración y Gestión en salud y conocimientos en seguridad y defensa, nos presenta los antecedentes de un nuevo escenario denominado la geronto-globalización y su relación con la defensa nacional y el Estado, en un contexto de una población que en la mayor parte del mundo, ha venido envejeciendo y creciendo sostenidamente, y por otra parte una disminución preocupante de los índices de natalidad. Esta realidad que alcanza a nuestro país, constituye un gran



desafío para las estructuras y políticas públicas del Estado por cuanto la fuerza laboral se reduce y aumenta progresivamente un importante segmento de la población de la tercera de edad.

Finalmente, Mladen Yopo, cientista político, investigador y académico en estudios internacionales, desarrolla un completo análisis de la realidad internacional enfocada en los intereses en juego en el Asia-Pacífico vinculado a varios continentes, con presencia de las principales económicas como Estados ribereños del citado océano. Destaca el autor un escenario de competencia entre Rusia, EE.UU. y China, donde este último ha desarrollado una estrategia destinada a incrementar su grado de influencia y poder.

RUBÉN SEGURA FLORES

General de Brigada

Director de Estudios e Investigaciones Militares

La 6^{ta} Fuerza Espacial y geopolítica del futuro

María Isabel Muñoz Antonin¹

Resumen

El poderío e influencia de gigantes como EE.UU. y China se miden actualmente no solo desde los niveles de crecimiento económico, sino también a partir de la capacidad tecnológica y la voluntad política de estos países para capturar el mayor acceso y conocimiento, y los más grandes niveles de expansión hacia la conquista espacial, utilizando para ello la disponibilidad de tecnología avanzada. Este 2020 se cumplieron 50 años de la llegada del hombre a la Luna. A esta importante conmemoración se sumó otro hecho histórico para la defensa y la seguridad internacional. El 20 de diciembre 2019, tras la firma del Memorándum presidencial y la Ley de Autorización de Defensa Nacional, con el apoyo del Congreso, se reasignó legal y administrativamente la constitución oficial de la Fuerza Espacial de Estados Unidos (USSF), que a contar de esa fecha será el comando unificado y la 6^a Fuerza Militar² dependiente del Pentágono y el Departamento de Defensa (DOD). Su alcance será global y nacional, operando militarmente desde y hacia el espacio para dar soporte a nivel estratégico, operacional y táctico en el cumplimiento de misiones de defensa y ofensiva.

Abstract

The power and influence of giants like the US and China are currently measured not only from its economic growth levels; but if instead in terms



Palabras Clave

Fuerza Espacial de Estados Unidos (USSF)
6^a Fuerza Unificada
Militarización Espacial
Ubiquidad
Hegemonía bélica

Keywords

United States Space Force (USSF)
6th unified force
Space Militarization
Ubiquity
Warlike hegemony

- 1 Periodista y Licenciada en Comunicación Social de la Universidad UNIACC. Magister en Comunicación Estratégica, Universidad Adolfo Ibáñez. Diplomada en Gestión de Sostenibilidad Corporativa, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV). Directora de la Cámara de Comercio de Asia Pacífico (CCAP) y Directora de la Asociación de Ética Empresarial y Organizacional de Chile. Participa del Directorio de RedBOW de mujeres empresarias y es socia colaboradora de Chile Transparente, mujeres influyentes y USEC. Se desempeñó como Directora de Asuntos Institucionales de la PUCV. Formó parte por ocho años del staff corporativo del holding minero Antofagasta Minerals. En su calidad de Alférez de Reserva, integra comités de apoyo estratégico para el CESIM y de asesoría comunicacional para el Ejército.
- 2 Las cinco otras ramas de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos son: la Armada, el Cuerpo de Marines, la Guardia Costera, la Fuerza Aérea y el Ejército.



of the technological capacity, and their political will to capture the greatest access & knowledge, and also the greatest levels of expansion towards space conquest, using advanced technology. This 2020 marks 50 years since the arrival of man on the Moon. To this important commemoration was added another historical event for international Defense and Security pages. On December 20th, 2019, after the signing of the Presidential Memorandum and the National Defense Authorization Law, with the duly support of Congress, the official constitution of the United States Space Force (USSF), was legally announced as the new Unified Command and the 6th Military Force dependent on the Pentagon and the Department of Defense (DOD). Its scope will be both global and national, operating militarily to and from space, to provide strategic, operational, and tactical support in the fulfillment of defense and offensive missions.

Tras la culminación de la Guerra Fría las naciones optaron por empujar el futuro en la dirección de un desarrollo estable, sobre la base de acuerdos y reglas formalmente aceptadas por instituciones multilaterales. En la actualidad esta situación ha venido cambiando. Los desafíos geopolíticos se han vuelto cada vez más complejos; hablamos de un ajedrez donde las piezas se mueven imprevisiblemente ya sea respecto de la proliferación de armas nucleares, los reordenamientos económicos, inevitables conflictos fronterizos, las amenazas del bioterrorismo³ transnacional, la biodefensa,⁴ en un marco de fragilidad tal que un mensaje de la ya habitual diplomacia on-line es tan o más riesgoso que las amenazas de ciberataques a gran escala.

Esta permanente línea de inestabilidad –cuyas fuerzas subyacentes provienen justamente del progreso globalizador alcanzado en las últimas tres décadas– no ha hecho más que impulsar a las naciones a una suerte de revisionismo del antiguo formato pactado, para dar curso a una

competencia geoeconómica y por ende a un nuevo orden geopolítico.

El mundo para el 2050 proyecta que al menos seis de las siete economías emergentes se situarían en el podio de las más grandes del mundo. A partir de este impulso, estas nuevas potencias están invirtiendo para proyectar su influencia en el marco internacional, mientras las tecnologías digitales redefinen lo que significa ejercer el poder global en el s. XXI. Este fenómeno ha venido favoreciendo un gradual tránsito del enfoque multilateral al unilateral y de la relación cooperativa a la competitiva.⁵ Esta turbulencia geopolítica resultante, hace que el nuevo ajedrez ciertamente sea un misterio, ante la incerteza e imprevisibilidad respecto de quién o quiénes liderarán realmente el nuevo tiempo.⁶

La actual geometría del poder que afirma a las potencias, no solo se sustenta exclusivamente en vectores demográficos o en relación a los niveles

3 Un ataque bioterrorista lanza virus, bacterias u otros gérmenes para causar enfermedades o muertes. Los agentes biológicos se diseminan a través del aire, agua o los alimentos, pudiendo diseminarse de una persona a otra. En <https://medineplus.gov>. Los ataques terroristas con material biológico pueden ser del tipo selectivo o masivo. Los agentes biológicos presentan ciertas características, tales como: infectividad, virulencia, letalidad, patogenicidad, período de incubación, contagiosidad y estabilidad (supervivencia a los factores ambientales).

4 La biodefensa usa medidas médicas para proteger a las personas contra los agentes biológicos, incluyendo medicinas y vacunas. También incluye investigaciones y preparativos médicos para defenderse contra ataques bioterroristas. En <https://medineplus.gov>.

5 Global Risks 2020: An unsettled world. World Economic Forum. Ginebra, Suiza.

6 El Think-Tank australiano Lowy Institute publicó una gráfica en una línea de tiempo de 1980 al 2018, cuyo cruce estadístico concluye que China posee el dominio de las relaciones comerciales del mundo. <https://charts.lowyinstitute.org/charts/china-us-trade-dominance/us-china-competition/>



de desarrollo alcanzados como jugadores de la globalización. El poderío e influencia de gigantes como EE.UU. y China se expresan también en su capacidad tecnológica y la voluntad política para capturar el mayor y mejor conocimiento, la aplicación y expansión hacia la conquista espacial, de la mano de una ecuación sumatoria que reúne de manera estratégica al pensamiento más innovador, la acumulación planificada de stock de talento, y desde luego la disponibilidad de tecnología avanzada.

Mucho tiempo ha pasado desde el lanzamiento del viejo satélite Sputnik por los rusos, pero desde entonces la carrera interpotencias en la conquista del espacio ha sido una disputa silenciosa, millonaria e imparable.

Al cumplirse 50 años de la llegada de un ser humano a la Luna, el pasado 20 de diciembre 2019 se convirtió en otra fecha histórica en las páginas de la defensa y seguridad internacional. Tras la firma del Memorándum presidencial y la Ley de Autorización de Defensa Nacional, con el apoyo del Congreso, se reasignó legal y administrativamente el Comando Aéreo-espacial para anunciar *urbi et orbi* la constitución oficial de la Fuerza Espacial de Estados Unidos (USSF), que a contar de esa fecha pasó a ser un Comando unificado y la 6^{ta} Fuerza militar dependiente del Pentágono y el Departamento de Defensa (DOD), a cargo de las operaciones espaciales de la Fuerza Conjunta.⁷

El anuncio público en la Casa Blanca fue acompañado de un holgado presupuesto por sobre los

US\$ 738.000 millones de dólares para el 2020,⁸ lo que al cierre del año entregó una poderosa señal al resto de los países, clavando una aparente bandera de la indiscutida superioridad y hegemonía bélica del país, solo que esta vez en el espacio.

Esta Fuerza Espacial sería la primera rama militar (conocida) en su género, destinada a operar desde y hacia el espacio, para proteger los activos estadounidenses garantizando igualmente la operatividad de una vasta red de satélites que viajan en la órbita terrestre, los que actualmente cumplen importantes misiones de comunicación y vigilancia aereoespacial. Y aunque en esta primera etapa se descarte la disposición o envío de tropas, ya se ha anunciado que lo que viene será el encuadramiento de cientos de efectivos de alta calificación y experticia quienes serán coordinados, entrenados y equipados por el Departamento de la Fuerza Espacial para el cumplimiento de esta nueva misión. En suma, un esfuerzo y determinación política que permitirá consolidar la superioridad de Estados Unidos por sobre otras grandes potencias, pero en el espacio.

Así lo ratificó el general John W. Raymond, Jefe de Operaciones Espaciales y actual miembro del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, quien fue claro al decir que este nuevo brazo estratégico se abocará, por una parte, a la competencia en el esfuerzo para asegurar, disuadir y aventajar desde una posición de fortaleza el debido resguardo del estilo de vida de los ciudadanos estadounidenses, y, esencialmente, la Estrategia de Defensa Nacional por sobre cualquier voluntad o agenda enemiga.⁹

7 US Space Force-USSF, comunicado de prensa <https://www.spaceforce.mil/About-Us/SPD-4>. Directiva de Política Espacial. 19 febrero, 2019.

8 Departamento de Defensa-DOD, Presupuesto Fiscal Presidencial 2020, p.23 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>

9 U.S. Department of Defense. 20 diciembre, 2019 <https://www.defense.gov/>



Este hecho es en suma relevante, no en vano transcurrieron 72 años, cuando tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos creó la Fuerza Aérea como una rama independiente dentro de las Fuerzas Armadas. La creación de una nueva fuerza militar espacial independiente, fue una opción estratégica que contó con el impulso y respaldo de la administración Trump cumpliendo así uno de los ejes de lo que fue su campaña y el programa “America First”, a objeto que las fuerzas militares pudiesen acceder a las posibilidades estratégicas que brinda el espacio, en tanto ambiente facilitador para la toma de decisiones y el desarrollo de operaciones de apoyo conjunto desde y hacia los distintos puntos del planeta.

Este salto sin lugar a dudas viene a ser la consecuencia de la posición ganada por Estados Unidos como única súper potencia mundial militar, pero que le ha valido gastar todos los recursos que fuesen necesarios para ser y mantenerse como el más fuerte contendor bélico por sobre las demás naciones.¹⁰

La historia demuestra que las naciones a menudo se condenan a las presiones creadas por sus propias fuerzas históricas, y en este sentido la voz del presidente Trump ha sido más bien coherente y taxativa, en términos que Estados Unidos ahora va tras la búsqueda del control del “4º dominio elevado”¹¹ en el nuevo terreno de combate de la guerra moderna.

Este hito desafía a sus Fuerzas Armadas, pero también anuncia el inicio de un nuevo tiempo

extremadamente excitante y delicado. Pues mientras EE.UU. hace este anuncio, China aspira a convertirse en una de las tres principales potencias aeroespaciales al 2030. No fue casualidad que solo semanas antes, el pasado 8 de diciembre el gigante asiático lanzara Chang’e-4 que pasó a convertirse en el primer vehículo espacial en aterrizar en el lado oscuro de la Luna (4 enero, 2020). Por otro lado, la operación de la Estación Espacial Internacional se proyecta solo hasta el 2024, época en la que los rusos ya han anunciado su decisión de continuar un camino de expedición propio, y cuando en paralelo poderosos grupos privados toman la delantera en el desarrollo tecnológico y la exploración, apostando incluso al turismo, inversiones inmobiliarias, exploración de minería espacial o explotación comercial de materias primas. Solo la red Starlink de SpaceX (Elon Musk), apuesta a contar el 2020 con al menos 180 satélites, proyectando una red de unos 42.000 en una millonaria inversión para controlar en el futuro –más cercano que lejano– el mercado global de Internet operado desde el espacio.

Bajo este dinámico contexto, ¿puede una superpotencia permitirse laxitud u optar por bajar la guardia? En ese sentido, Trump ha venido preparando el terreno –al menos comunicacionalmente– anunciando que en el advenimiento del nuevo milenio el país ya se encuentra preparado para desbloquear los misterios del espacio, incluyendo incluso algunas promesas indirectas para la desclasificación de tecnologías suprimidas. En suma, tal vez aquello explique el verdadero sentido de urgencia¹² dado por el gobierno

10 SHAPIRO, Robert J. (2020). *Un nuevo paradigma. Cómo los retos del futuro cambiarán nuestra forma de vivir y trabajar*. Tendencia Editores, 2008.

11 TRUMP Donald. Discurso en la base militar de Virginia (EE.UU.). 2019.

12 RAYMOND, J. W., general. Ponencia durante el Simposio Militar-Aéreo 2019. Air Force Association-AFA. (Air Warfare Symposium. Florida, U.S.A.).



norteamericano para la implementación de esta 6^{ta} Fuerza Espacial.

Las metodologías más avanzadas de análisis para la categorización de los niveles de desarrollo de las naciones, definen en la actualidad a una superpotencia en términos de la base y estructura nacional que la sustentan, pero igualmente en razón de la envergadura de sus instrumentos nacionales, como asimismo el peso económico, su capacidad tecnológica, el prestigio cultural, la influencia diplomática y aspectos de voluntad política nacional –que coligados– permiten a una potencia influir directa o indirectamente a objeto de proyectarse, expandirse y proteger sus propios intereses alrededor del mundo.¹³

Pero en el caso de EE.UU. sucede que a pesar de ser una superpotencia –dado el alcance de su actual capacidad militar y de contar con una infraestructura única para financiar indefinidamente tal posición– esta misma superioridad militar está inspirando y movilizandando a sus adversarios para utilizar nuevas formas de ataque tomando cualquier aspecto de la superioridad norteamericana para agredir a ese mismo país. (Al Qaeda el 11-S es un crudo ejemplo).

Adicionalmente, el mundo ha entrado en una nueva era de proliferación nuclear, en la que peligrosamente aquellos países débiles –hasta ahora considerados “fuera de órbita”– han venido adquiriendo conocimientos y tecnología para acceder al desarrollo de armas nucleares. Desde el 2005 expertos como Thomas B.M. Barnnet¹⁴ proyectaron para esta década y hacia adelante el desencadenamiento del temido “escenario

en cascada”, donde por ejemplo las pruebas de armas nucleares realizadas por Irán dispararon lo que fue el desarrollo y prueba de armas similares por parte de Egipto y Arabia Saudita; o como fue en su momento el caso de la bomba de China, que impulsó a la India a crear la suya, y cuyas pruebas llevaron a Pakistán a desarrollar su propia arma nuclear.

Aunque indiscutida e innegable sea la hegemonía y superioridad militar y tecnológica de EE.UU. por sobre la de sus adversarios, hoy y a pesar de las asimetrías, sus potenciales contendores están avanzando agresivamente en sus capacidades espaciales y desarrollando para ello herramientas tecnológicas que pudieran incluso neutralizar el uso del espacio ante un escenario de crisis o conflicto.

Desde luego, esta nueva capacidad estratégica del brazo de la 6^a Fuerza (USSF), implicará para Estados Unidos adaptar sus organizaciones, políticas, doctrinas y capacidades de seguridad nacional para disuadir la agresión y proteger no tan solo al país, sino a todos sus países aliados. En consecuencia, la USSF se anuncia y lanza realineando tanto las fuerzas espaciales ya existentes y los recursos de los servicios militares, ampliando capacidades de manera responsable y deliberada para abordar las crecientes amenazas y asegurando así la imperiosa estabilidad nacional y mundial.

Tal vez la historia despejará más adelante si esto pudo haber sido hecho antes, pero al menos al 2020 el general Raymond tiene muy clara la envergadura de su misión y los alcances de la estrategia

13 AthenaLab y The Henry Jackson Society. 2019. Auditoría de capacidad geopolítica: Cooperación Asia-Pacífico (APEC). 2019.,

14 BARNNET, Thomas P.M. (2005). *The Pentagon's New Map, War and Peace in the Twenty-first Century*. Berkley Books.



para la USSF,¹⁵ la que aplica simultáneamente cumpliendo distintos objetivos:

1. **Global.** Al conectar y sintonizar la actual Estrategia de Defensa Nacional con los desafíos globales que enfrenta en la actualidad la humanidad.
2. **Nacional.** Este nuevo brazo defensivo pivotea y potencia la Estrategia Nacional de Defensa.
3. **Nivel Estratégico.** Facilita los procesos de planificación y toma de decisiones a nivel del alto mando, aumentando la capacidad y el Q de letalidad de la Fuerza Conjunta.
4. **Nivel Operacional.** Como rama especializada no solo de EE.UU., sino también los satélites militares de sus socios y países aliados, incluyendo los de uso comercial, constituyéndose en un apoyo clave de la fuerza militar apta y operativa para enfrentar escenarios de ofensiva y defensa en un entorno espacial disputado.
5. **Nivel táctico.** Al ser el espacio un ambiente operacional más, al igual que el aire, mar o tierra, Estados Unidos accede al espacio donde desea mantener vigilancia y control para neutralizar cualquier posibilidad de conflicto iniciado o extendido desde o hacia el espacio.¹⁶

Las pasadas experiencias de ciberataques que infectaron satélites, a compañías de defensa y operadores de telecomunicaciones en EE. UU. desde computadores chinos –aparentemente impulsados por objetivos de espionaje– pusieron igualmente en evidencia que se hacía imperioso reforzar los niveles de seguridad para evitar la interceptación y/o interrupción de comunicaciones militares y civiles, asegurando el funcionamiento

satelital respecto de líneas telefónicas, enlaces de internet, y la transmisión de datos para mapeo y posicionamiento.

Por otra parte, y a pesar de la reciente firma del acuerdo comercial con China, existe una verdadera preocupación por la agenda global de Beijing, no solo por su plan maestro de “Un Camino y una Ruta” (OBOR)¹⁷ que asciende a US\$ 1 billón de dólares, sino en razón de los intentos chinos para “continentalizar” el Mar del Sur de China a través del aumento de sus fuerzas navales. Desde esta perspectiva, pareciera ser que el resurgimiento de la geopolítica tradicional es el reflejo de un ambiente internacional cada vez más competitivo y controvertido.

Conclusiones

En definitiva, hemos ingresado a una década de transformaciones profundas, tiempos donde no será suficiente contar con las capacidades técnicas, la institucionalidad o los respaldos políticos partidarios, dado que la influencia y las fricciones de las fuerzas de poder intervinientes se están desplegando a nivel geopolítico. *Contrario sensu*, al menos en el nivel doméstico, ya estamos viendo ejemplos concretos de gobiernos nacionales que a partir de estructuras burocratizadas y tradicionales no están siendo capaces de administrar escenarios improbables. Por lo tanto, el desafío del 2020 hacia adelante radicaré en que esta década y las que vienen vendrán asociadas a problemáticas multidimensionales, riesgos y amenazas híbridas, en gran medida multilaterales, asimétricas y disruptivas.

¹⁵ <https://www.spaceforce.mil/>

¹⁶ A conversation with General Raymond. Center for Strategic & International studies-CSIS. 18 Noviembre 2019. Disponible en YouTube.

¹⁷ One Belt one Road



Hace algunos años, Penny Mordaunt,¹⁸ quien fuera Secretaria de Defensa del Reino Unido, refiriéndose al informe de Revisión de Seguridad y Defensa Estratégica en U.K. (SDSR),¹⁹ reconoció el error de muchos líderes mundiales que subestimaron la factibilidad y verdadera velocidad en la que estas amenazas se manifestarían en distintos lugares y sociedades del mundo. El mapa de riesgos de Davos fue superado ampliamente.

Analizando aún con dificultad el gran proceso de transformación global por el que transitamos y con ello los efectos de un eventual colapso sistémico provocado por la pandemia mundial del COVID-19, al menos para estas grandes potencias y/o controladores en disputa a nivel espacial, las futuras misiones y el grado de efectividad de las Fuerzas Armadas estarán dadas por la ubicuidad y las capacidades tecnológicas de la fuerza, ahora confrontadas en nuevas escalas, velocidades y capacidad de control, desde el denominado 'nuevo dominio elevado' que completa el cubo de la matrix geopolítica.

Una prueba de ello fue el reciente lanzamiento de la segunda misión del Atlas V USSF 7, llevando al X-37B o "Vehículo de Prueba Orbital"²⁰ que despegó en mayo desde Cabo Cañaveral,²¹ cumpliendo el X-37B su "6ª misión" y según los expertos la más

crucial de todas las operaciones.²² No fue casual que un día antes del lanzamiento la Casa Blanca oficializó la nueva bandera de la Fuerza Espacial. Esta vez, tanto el despegue y operación del X-37B estuvieron a cargo de la USSF, con la colaboración de U.L.A.²³ y el equipo Boeing, evento que por un lado le dio visibilidad, afianzando la superioridad de esta Fuerza en el dominio espacial, lo que por cierto no dejó indiferentes ni al gigante asiático ni al gobierno ruso.



Figura N° 1: Distintivo de la Fuerza Espacial de EE.UU.

Fuente: <https://www.spaceforce.mil>.

En pleno s. XXI y a pesar que la humanidad se encuentre recién iniciando su adaptación a una o más nano-batallas desplegadas a escala biológica en formato de pandemias, es un hecho que de manera simultánea una suerte de "Guerra Fría Espacial" o el tiempo de la militarización espacial,²⁴ ya se ha iniciado.

18 MORDAUNT Penny. Exministra de Defensa de Reino Unido, Defence Secretary keynote speech at the Air and Space Power Conference 2019. Julio 2019. <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-keynote-speech-at-the-air-and-space-power-conference-2019>

19 Strategic Defence and Security Review (SDSR)

20 OTV por sus siglas en idioma Inglés.

21 Lanzamiento fue ejecutado exitosamente el sábado 16 de mayo, 2020. El X-37B fue lanzado por primera vez el año 2010. La nave tiene la forma de un transbordador espacial de la NASA, utiliza energía solar y no es tripulado. A la fecha, es la nave que más ha sobrevolado la órbita terrestre, en su última misión alcanzó 718 días de operación ininterrumpida cumpliendo un programa de carácter clasificado.

22 Siendo el programa reservado, USSF ha revelado que la nueva misión del X-37B contempla igualmente el desarrollo de nuevos experimentos científicos y labores de mantenimiento de un satélite militar.

23 United Launch Alliance ó U.L.A. su abreviatura en Inglés.

24 Discurso del Presidente Donald Trump, 15 de mayo, 2020: "El espacio será el futuro para la defensa y ofensiva, entre otros muchos temas". <https://www.spaceforce.mil/News/Article/2189185/space-force-flag-unveiled-at-white-house>



Bibliografía

- ATHENALAB y THE HENRY JACKSON SOCIETY. Auditoría de capacidad geopolítica. Cooperación Asia-Pacífico (APEC). 2019.
- BARNET, Thomas PM. (2005). *The Pentagon's New Map, War and Peace in the Twenty - first Century*. Berkley Books, Nueva York.
- BURROWS, Williams E. (1999). *This New Ocean. The Story of the first space age*.
- JARED, Diamond (2019). *Crisis. Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos*. Debate.
- LAMÚA, Antonio (2018). *Los secretos del infinito*. Librero.
- ROSALES, Osvaldo. *El sueño chino: como se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. CEPAL, 2020.
- SHAPIRO, Robert (2008). *2020 un nuevo paradigma. Cómo los retos del futuro cambiarán nuestra forma de vivir y trabajar*. Tendencia Editores.
- U.S.A. DEPARTMENT OF DEFENSE DOD (p. 23). <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>
- WORD ECONOMIC FORUM. *Global risk 2020: An unsettled world*. Ginebra, Suiza.

El paradigma del estado fallido: evaluando la utilidad del concepto

Camila Hernández Sánchez¹

Resumen

Este artículo busca analizar hasta qué punto el concepto de "Estado Fallido" es útil para la comprensión de los desafíos de seguridad y desarrollo contemporáneos. La fragilidad estatal ha sido una de las teorías más utilizadas y una prioridad en la agenda política desde 2001. Sin embargo, se considera que el paradigma que se ha formulado entorno al concepto simplifica y reduce la explicación de fenómenos sociopolíticos a una sola causa general y amplia. Debido a que esta noción se estima insuficiente para explicar el actual orden internacional, se propone analizar las fallas específicas en las funciones estatales dentro de un contexto particular y local, que sea más preciso en el estudio de los problemas relacionados con seguridad y en el posterior diseño de soluciones a largo plazo.

Abstract

This article seeks to analyze to what extent the concept of "Failed State" is helpful for understanding security and development challenges in the contemporary world. State fragility has been one of the most used theories and a priority in the political agenda since 2001. Nevertheless, it is considered that the paradigm that has been formulated simplifies and reduces the explanation of a complex phenomenon into one broad and general cause. Since this notion is considered insufficient to explain the current international order, the article proposes to analyze specific failures in specific functions within a particular and local context² of a state, which is more precise in the study of security-related problems and in the subsequent design of long-term solution.

- 1 Cientista política. Licenciada en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Conflicto, Seguridad y Desarrollo por el King's College, Reino Unido. Posee experiencia profesional en el sector público y privado. Su correo electrónico es chernandezs@uc.cl.
- 2 CALL, Charles (2008). "The Fallacy of the 'Failed State'." *Third World Quarterly*, 29 (8), pp. 1491-1507; PATRICK, Stewart (2006). "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly*, 29 (2), pp. 27-53.



Palabras Clave

Estado fallido
Fragilidad estatal
Seguridad
Desarrollo
Funciones estatales

Keywords

Failed state
State fragility
Security
Development
State functions



Introducción

Desde el fin de la Guerra Fría el concepto de Estado Fallido ha sido central en los esfuerzos para explicar los nuevos fenómenos que afectan a la seguridad internacional y su impacto en el desarrollo.³ La importancia de este concepto fue reforzado después de los ataques terroristas de septiembre de 2001, convirtiéndose en una prioridad de la agenda política y de la academia. Sin embargo, ¿es el concepto de “Estado Fallido” útil para la comprensión de los desafíos contemporáneos? A pesar de que la fragilidad estatal está relacionada con ciertos desafíos de seguridad, el paradigma que se ha formulado, operacionalizado y sobre utilizado, es insuficiente para explicar el actual orden internacional. En este sentido, este artículo sugiere que el concepto de Estado Fallido simplifica y reduce la explicación de un fenómeno complejo en una causa amplia y general. Como tal, para comprender los desafíos de seguridad y desarrollo, es necesario analizar las fallas específicas en las funciones estatales dentro de un contexto particular.

El artículo está dividido en dos secciones. La primera discute la generalización y simplificación del concepto de Estado Fallido y, las limitaciones que se encuentran en la metodología y la aplicación de este concepto tanto en la literatura como en la política internacional. Específicamente, los principales problemas identificados son su operacionalización, el análisis de las consecuencias, el problema de la causalidad y, por último, el sesgo occidental

inherente de la concepción de Estado Fallido. La segunda sección aborda diferentes alternativas al fenómeno. Para esto se utilizará el enfoque de brechas de Charles Call como modelo analítico, el que considera las diferencias entre distintas fallas de las funciones del Estado y analiza cómo impactan en el desarrollo de las naciones y en las potenciales amenazas a la seguridad.

El concepto de Estado Fallido

La primera deficiencia identificada que surge en la literatura sobre Estado Fallido se asocia con el concepto de fracaso, pero no existe consenso sobre sus principales características e indicadores. En este sentido, es difícil encontrar un acuerdo entre académicos y políticos respecto a la definición del fenómeno, ya que cada grupo otorga una importancia diferente a una variedad de aspectos, como la legitimidad, la eficacia o la seguridad.⁴

Respecto a estas discrepancias conceptuales, en general, el estudio de la debilidad estatal tiende a ser asociada con la noción de “Estado Weberiano”, en el cual el Estado es incapaz de cumplir con sus funciones básicas.⁵ En esta línea, Robert Rotberg sostiene que un Estado fuerte difiere de uno débil, principalmente por su habilidad de proveer a la población de los bienes públicos más importantes, tales como seguridad, participación política, salud, educación e infraestructura.⁶ Desde esta perspectiva la pérdida del “monopolio del uso de la fuerza física de un territorio determinado” ha

3 PATRICK, Stewart. “Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers.” Center for Global Development Working Paper N° 73, 2007. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=984057> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.98405>. p. 647

4 *Ibidem*.

5 DI JOHN, Jonathan. “The Concept, Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature and Agenda for Research with Specific Reference to Sub-Saharan Africa.” *European Journal of Development Research*, 2009, 22 (1), p.1.

6 ROTBERG, Robert (2004). *When states fail*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. pp. 2-3.



sido central en la discusión teórica sobre estados fallidos.⁷ Por otro lado, Robert Bates concibe que los estados fallidos no son aquellos que no pueden cumplir con sus obligaciones, sino aquellos que se convierten en un “instrumento de depredación”, en donde los políticos “promueven sus propios intereses” y abandonan su tarea clave de brindar seguridad a la población.⁸

Con respecto al nivel de intensidad de fragilidad del Estado, la literatura considera el fenómeno como un proceso dinámico en el que los Estados pueden experimentar diferentes niveles de fragilidad, como ‘débil’, ‘fuerte’, ‘fallido’ y ‘colapsado’. En este contexto, el concepto se ha vinculado a un conjunto de indicadores y una serie de consecuencias, que van desde los efectos relacionados con la seguridad y el terrorismo, hasta las preocupaciones relacionadas con cuestiones de desarrollo como la migración y la pobreza.⁹

Analizando esta conceptualización, cuatro problemas son identificados. El primero es cómo se ha operacionalizado el fenómeno, en otras palabras, cómo se ha medido empírica y cuantitativamente la variable en la literatura. La metodología que se ha utilizado reúne diferentes realidades en un solo ‘paquete’, lo que da como resultado que la comunidad internacional aplique solo una solución para una variedad de problemáticas diferentes. En segundo lugar, se encuentra el enfoque de ‘caja negra’, en el cual los estados fallidos, por sí mismos, generan un conjunto de problemas estáticos y similares, que afectan la seguridad y el desarrollo, dejando de lado los

procesos internos para intentar identificar como se conectan estos problemas con las consecuencias asociadas. Tercero, existe una asociación causal débil entre estados fallidos y amenazas a la seguridad internacional. Finalmente, se considera que el concepto es una visión extremadamente restrictiva de lo que debiese ser un Estado, ya que se encuentra bajo los estándares occidentales, lo que impacta en la comprensión y resolución de este desafío para la seguridad internacional.

a) Operacionalización

Una de las principales razones por las cuales se considera este concepto como insuficiente para entender las amenazas actuales se relaciona con la forma en que se aborda el fenómeno. Normalmente, esto funciona a través de listas, rankings o escalas que carecen de contexto específico. Sobre este tema, Charles Call afirma que la agregación de datos de una amplia gama de diferentes naciones con diversas condiciones estructurales, que posteriormente se presenta como una lista de indicadores, puede generar problemas para la aplicación de políticas exitosas y soluciones efectivas.¹⁰ Para otros académicos como Rotberg, la ventaja de esta metodología es la posibilidad de que una variable pueda ser categorizada en diferentes indicadores.¹¹ No obstante, se considera que la agregación de datos sin tener en cuenta el contexto específico, da como resultado una generalización, donde la compleja realidad de tales Estados se simplifica en exceso y el significado de la idea de fragilidad pierde profundidad.

7 WEBER, Max (1965). *Politics as a vocation*. Philadelphia: Fortress Press. p. 1.

8 BATES, Robert (2008). “State Failure”. *Annual Review of Political Science*, 11 (1), p. 2.

9 Los trabajos más influyentes han sido Rotberg (2004), *the Fragile State Index* y *The State Failure Task Force*.

10 CALL. (2008). *op. cit.*, pp.1496-1497.

11 ROTBERG, *op. cit.*, p. 20.



Por ejemplo, este tipo de metodología coloca a diversos países, como Corea del Norte, Libia o Costa de Marfil, en la misma categoría a pesar del hecho de que difieren sustancialmente en términos de su régimen político y su dinámica interna y regional.¹² El origen de este problema es la falta de una definición clara, lo que implica que no se construyan indicadores precisos y que la agregación posterior de datos debilite el resultado combinando diferentes situaciones para estratificar los niveles de fragilidad.¹³ Por lo tanto, estas aparentes semejanzas entre países tienen un impacto directo en las respuestas de la comunidad internacional, ya que no tienen en cuenta que *“cada estado es la culminación de un proceso histórico único”*, lo que sugiere que la razón de su fragilidad no depende de una sola explicación amplia.¹⁴

b) La ‘caja negra’

En segundo lugar se encuentra el enfoque de ‘caja negra’, en el cual los estados fallidos, por sí mismos, generan un conjunto de problemas estáticos y similares que afectan la seguridad y el desarrollo, dejando de lado los procesos internos, tomando relevancia solo los *inputs* y *outputs*.¹⁵ Esta situación genera que la debilidad del Estado no esté vinculada con exactitud a la causa, lo que Stewart Patrick llama “vínculos débiles”.¹⁶ Desde esta perspectiva, las consecuencias como por ejemplo de una crisis humanitaria, migración forzada o de un conflicto armado se asocian a una sola causa, lo que no considera que la interacción

de variables es producida por diferentes fallas en la capacidad del Estado.

Además de esta simplificación excesiva del problema, uno de los mayores riesgos involu-crados en aplicar el concepto de fragilidad del Estado como una ‘caja negra’ es la tendencia a ‘securitizar’ las consecuencias, las que por su naturaleza son distintas y, por lo tanto, requieren soluciones diferentes. Por ejemplo, en 2004 se desplegó la intervención de tipo militar-policial en Haití (MINUSTAH) porque la situación se consideró una *“amenaza para la paz y la seguridad internacionales”*.¹⁷ Aunque los fenómenos relacionados con la seguridad se encuentran entre las causas de la inestabilidad estatal, el mandato de la comunidad internacional fue— desde su concepción— muy amplio. En consecuencia, durante la intervención se trató de resolver problemas que no pueden resolverse militarmente, como la reconstrucción urgente del Estado haitiano y sus instituciones.¹⁸ En este contexto, la causa de esta brecha se puede atribuir a la falta de precisión al relacionar una serie de consecuencias al concepto de ‘falla estatal’. Cuando el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias se basa en un diagnóstico impreciso, la efectividad de las intervenciones internacionales se ve fuertemente socavada.

c) Correlación y causalidad

Esta simplificación del concepto y la agregación de datos para explicar fenómenos políticos y so-

12 *Fragile State Index* (2019). Corea del Norte se encuentra en el puesto 26, Libia en el 28 y Costa de Marfil en el 29.

13 TAYLOR, Andrew (2013). *State failure*. United Kingdom: Palgrave Macmillan. pp. 31-34.

14 BØÅS, Morten & JENNINGS, Kathleen (2007). “Failed States’ and ‘State Failure: Threats or Opportunities?’ *Globalizations*, 4 (4), p. 477.

15 BUNGE, Mario (1963). “A General Black Box Theory”. *Philosophy of Science*, 30 (4), pp. 346-358.

16 PATRICK, Stewart (2011). *Weak links*. Oxford: Oxford University Press.

17 UN Security Council, *Security Council Resolution 1542* (2004), 30 Abril 2004. <http://unsr.com/en/resolutions/doc/1542>

18 CRANE, Keith et al. (2010). *Building a More Resilient Haitian State*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. p. 9.



ciales, también ha llevado a confundir correlación con causalidad, ligando espuriamente ciertas amenazas a la seguridad con el fenómeno de estados fallidos. Por ejemplo, es común observar que –tanto en la academia como en el espacio político– se vincula directamente el terrorismo con los Estados frágiles. En esta línea, Thomas Dempsey sostiene que los Estados identificados como que han fallado presentan un lugar perfecto para los terroristas, y que desde el 11 de septiembre de 2001 los políticos han determinado que el “fracaso del Estado” es la causa principal del origen y la propagación del terrorismo internacional.¹⁹ De manera similar, este fenómeno se ha relacionado con la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM).²⁰

Con respecto al terrorismo, no hay evidencia que sugiera una relación directa y general con la debilidad del Estado, ya que la relación entre los dos elementos no es lineal, y otras variables pueden llevar a un Estado a presentar elevados niveles de actividad terrorista.²¹ Los trabajos de Stewart Patrick, Aidan Hehir y Edward Newman, entre otros, han contribuido con estudios cuantitativos sobre la relación entre estas dos variables, destacando la naturaleza transnacional y compleja del fenómeno.²² Con respecto a la proliferación de armas de destrucción masiva, la decisión de

un Estado de perseguir este tipo de armamento va más allá de las fallas en la capacidad del Estado, ya que responde a objetivos de seguridad, prestigio internacional, intereses parroquiales o desarrollo tecnológico. De hecho, es probable que la verdadera causa sea una combinación de motivaciones y capacidades.²³

Aunque no se puede argumentar que los Estados “débiles” o “fallidos” nunca contribuyen a la proliferación de ambas amenazas, se puede observar que este concepto se utiliza en exceso como un mecanismo para explicar todos los fenómenos, lo que debilita la comprensión de los desafíos internacionales contemporáneos. Por lo tanto, la fragilidad del Estado no es una condición necesaria y suficiente para explicar las amenazas a la seguridad internacional.²⁴

d) ¿Sesgo occidental?

El cuarto problema encontrado en la formulación y uso del concepto es que, tal como argumentan Boas y Jennings, está basado en percepciones e intereses occidentales.²⁵ Desde esta perspectiva, las prioridades de la comunidad internacional se han establecido con una visión sesgada sobre el conflicto y el desarrollo. Estados Unidos y su campaña de guerra contra el terrorismo han influido

19 DEMPSEY, Thomas (2006). *Counterterrorism in African Failed States: Challenges and Potential Solutions*. Carlisle, United States: Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI); HEHIR, Aidan (2007). “The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom.” *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1 (3), pp. 307-332.

20 PATRICK (2011). *Op. cit.*, p. 105.

21 PLUMMER, Chelli (2012). “Failed States and Connections to Terrorist Activity.” *International Criminal Justice Review*, 22 (4), p. 416.

22 Ver PATRICK, Stewart. (2011). *Weak links*. Oxford: Oxford University Press; HEHIR, Aidan (2007). “The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom.” *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1 (3), pp. 307-332; NEWMAN, Edward (2007). “Weak States, State Failure, and Terrorism.” *Terrorism and Political Violence*, 19 (4), pp. 463-488.

23 Ver COLE, Benjamin (2011). *The Changing Face of Terrorism*. London: I.B. Tauris; HYMANS, Jacques (2006). “Theories of Nuclear Proliferation.” *The Nonproliferation Review*, 13(3), pp. 455-465; SAGAN, Scott (1996). “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb.” *International Security*, 21(3), pp. 54-86.

24 NEWMAN, Edward (2007). “Weak States, State Failure, and Terrorism.” *Terrorism and Political Violence*, 19(4), p. 464.

25 BØÅS, Morten & JENNINGS, Kathleen (2007). *Op. cit.* p. 478.



en la comprensión (o la falta de comprensión) del fenómeno.²⁶ Asimismo, se podría afirmar que reducir el problema a una situación en que una causa general explica todas las amenazas a la seguridad internacional, es políticamente conveniente, ya que es más fácil formular una respuesta global para un problema general que proponer soluciones específicas para las diferentes regiones y países. Este enfoque sesgado no solo ignora las diferencias entre los Estados, sino que también pasa por alto el hecho de que la concepción de la soberanía y del Estado Westfaliano no es aplicable en todas las naciones.

En algunas regiones, otros actores o grupos cumplen el rol del Estado en términos de entregar las funciones básicas.²⁷ Somalia es un ejemplo donde la falta de un Estado ha llevado a un sistema de autoridades locales que brindan “seguridad y estado de derecho”.²⁸ Por lo tanto, es importante destacar que la sociedad civil desempeña un papel importante en la búsqueda de soluciones a problemas de desarrollo que deben considerarse y mejorarse de acuerdo con las circunstancias particulares.

El enfoque de “brecha estatal”

Como se mencionó anteriormente, la mejor manera de abordar las consecuencias de estos desafíos de seguridad y desarrollo depende de

la función de la capacidad del Estado que se vea afectada. Esto quiere decir que, si la fragilidad se encuentra en la habilidad de proveer seguridad, las consecuencias serán diferentes a una situación en que la debilidad radica en los problemas del Estado para entregar cobertura de salud a la población. De acuerdo a Patrick, los fenómenos transfronterizos de “spill-over” como el terrorismo, la proliferación de armas, la inestabilidad regional o el crimen organizado siempre se han relacionado con Estados Fallidos. No obstante, la magnitud y el tipo de amenaza dependen de la falla específica de la función estatal.²⁹ En base a esta idea, una gran variedad de enfoques académicos alternativos se ha desarrollado para conceptualizar y operacionalizar el fenómeno, destacando los trabajos de Charles Call, Stewart Patrick y Stefan Wolff.³⁰ Para el propósito de este artículo, la categorización de Call de “brecha estatal” será utilizada, ya que enfatiza las diferencias entre los tipos de fragilidad estatal. A pesar de que el enfoque tiene limitaciones, se considera un método más preciso para estudiar y comprender los desafíos de desarrollo y seguridad, y por consecuencia, adoptar una mejor estrategia que priorice soluciones largo plazo.³¹

Definiciones

El modelo de Charles Call hace una diferencia entre tres tipos de brecha estatal: la brecha en

-
- 26 HEHIR, Aidan (2007). “The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom.” *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(3). pp. 307-332.
- 27 RISSE, Thomas (2011). (ed). *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. New York: Columbia University Press.
- 28 MENKHAUS, Ken (2007). “Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping.” *International Security*, 31(3), p. 74.
- 29 PATRICK, Stewart (2006). “Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?.” *The Washington Quarterly*, 29 (2), pp. 27-53. p. 28.
- 30 CALL, Charles (2010). “Beyond the ‘failed state’: Toward conceptual alternatives.” *European Journal of International Relations*, 17(2), pp.303-326; PATRICK, Stewart (2011). *Weak links*. Oxford: Oxford University Press.; WOLFF, Stefan (2011). “The regional dimensions of state failure.” *Review of International Studies*, 37, pp. 951-972.
- 31 CALL, (2010). *Op. cit.* p. 309.



seguridad, la brecha en capacidad y la brecha en legitimidad.

La primera de estas se caracteriza por la inhabilidad del Estado de proveer seguridad a la población ante actores amenazantes, como por ejemplo grupos armados y delincuencia organizada.³² Las sociedades en conflicto y en procesos de restauración de la paz, además de padecer de problemas internos como el colapso de las instituciones y desconfianza de la población, también se ven afectados por otros factores tales como desplazamiento de la población, grandes flujos de refugiados y violaciones a los derechos humanos. Sebastian von Einsiedel, por ejemplo, enfatiza que las listas de Estados Fallidos posicionan a países como Sri Lanka o Colombia, como países "capaces" ya que el promedio de los indicadores y de la agregación de datos es favorable, pero que al realizar el estudio de caso se observan graves problemas en el campo de la seguridad. En muchos casos existe la brecha en seguridad, pero no en las otras funciones del Estado.³³

En segundo lugar, la brecha en capacidad se define como el grado en que las instituciones son capaces de entregar "bienes públicos básicos" como "seguridad, estado de derecho, gestión de finanzas públicas y bienes públicos mínimo: como educación y atención primaria de salud".³⁴ Desde este punto de vista, las fallas estatales están más conectadas a desafíos de desarrollo y fortalecimiento de instituciones.

Asimismo, la conceptualización resulta útil para distinguir entre países en que actores informales entregan bienes públicos o naciones donde los problemas radican en las acciones de una "élite depredadora".³⁵

Finalmente, existiría una brecha en legitimidad cuando los niveles de apoyo popular y reconocimiento del sistema político son bajos.³⁶ Esta categoría es más compleja de analizar, ya que depende del tipo de régimen político.³⁷ Por ejemplo, existen Estados no democráticos que mantienen el monopolio del uso de la fuerza pero que son incapaces de entregar bienes públicos, incluso en mínimas cantidades. El caso de la República Islámica de Irán es un buen representante de esta brecha debido principalmente a su compleja organización interna, que combina las características de un Estado moderno y una teocracia, y que mantiene una élite rígida en el gobierno debido a los filtros que impone el sistema para llegar al poder.³⁸ En este caso, aunque existan representantes políticos y que las instituciones provean de ciertos bienes públicos, existe una brecha en la legitimidad de estas.

El impacto en los desafíos de seguridad y desarrollo

Este tipo de conceptualización y enfoque de brechas dentro de las funciones de un Estado es útil para abrir la 'caja negra', ya que proporciona una perspectiva contextual a los casos y,

32 *Ibidem*, p. 307.

33 VON EINSIEDEL, Sebastian (2005). *Policy responses to state failure*. In: CHESTERMAN S., IGNATIEFF M. and THAKUR R., ed., *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, 1st ed. Tokyo: United Nations University Press, p.16.

34 CALL, (2010). *Op. cit.* p. 306.

35 ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James (2012). *Why nations fail*. New York: Crown Publishers. p. 81.

36 CALL (2010). *Op. cit.*, p. 313.

37 PATRICK, (2007). *Op. cit.*

38 TAKEYH, Ray (2000). "God's will: Iranian democracy and the Islamic context." *Middle East Policy*, 7(4), pp.41-49.



sobre todo, otorga la importancia necesaria a los matices y diferencias que carece el concepto tradicional de Estado Fallido. Por lo tanto, se considera más apropiado para comprender los nuevos desafíos de seguridad y desarrollo del orden internacional actual. En este sentido, David Carment argumenta que el uso de brechas para la comprensión del fenómeno genera una alerta esencial tanto para identificar amenazas y desafíos que no están relacionados con la debilidad del Estado, como para encontrar una manera más eficaz de conectar la teoría con las decisiones políticas.³⁹ Aunque las brechas puedan superponerse, el énfasis en áreas específicas de acción produce métodos más eficientes para la distribución de esfuerzos y recursos internacionales.⁴⁰

Asimismo, si un país tiene altos niveles de fragilidad en una función estatal, esta podría ser una buena oportunidad para aprovechar áreas que son más fuertes y mejorarlas para evitar la propagación de la falla a todo el aparato estatal. Los académicos y los países occidentales han convertido el “fracaso estatal” en un paradigma, pero es un paradigma sin rigor conceptual, particularmente en lo que respecta a su asociación de causa y efecto, y su incapacidad para aceptar que estos problemas no se desencadenen de manera uniforme. El resultado de esto ha sido una dificultad para priorizar las políticas.⁴¹ En consecuencia, desmembrar los conceptos de fragilidad estatal permite detectar qué desafíos a la seguridad y al desarrollo del mundo contemporáneo son inherentes al fenómeno.

Conclusión

En resumen, se puede argumentar que el concepto de “estado fallido” no ha ayudado a comprender de manera rigurosa los desafíos de seguridad y desarrollo, debido a que el término generaliza y simplifica las complejas realidades de los países y regiones. El concepto ha sido estudiado cuantitativamente, como una agregación de indicadores y datos, lo que ha generado una falta de precisión en la identificación de los problemas y en la aplicación de políticas correctas. El Estado se ha tratado como un paciente enfermo, al que se le han codificado sus síntomas. Además, el fenómeno se ha asociado con una serie de consecuencias donde la dinámica específica y las verdaderas relaciones causales no se han analizado.

Amenazas tales como el terrorismo se han asociado directamente con la debilidad del Estado debido a la proliferación de algunos de estos grupos en países con problemas de capacidad estatal, lo que podría ser considerado una correlación. Todo esto se ha acentuado por un fuerte sesgo occidental, que ha dado forma a las prioridades de este tema. Desde esta perspectiva se considera necesario un nuevo enfoque para desarrollar categorías más precisas, que entienda al Estado como una entidad dinámica y que incluya el contexto y los detalles de cada caso. Por esta razón, el modelo de Charles Call se presenta como una metodología más adecuada, ya que se enfoca en las fallas de funciones estatales específicas y considera las implicaciones y los matices que existen en este tipo de fenómeno social y político.

39 CARMENT, David (2003). “Assessing state failure: Implications for theory and policy.” *Third World Quarterly*, 24 (3), p. 421.

40 CALL, (2010). *Op. cit.* p. 205.

41 “The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm” (2014). *Foreign Affairs*. Acceso 25 de enero de 2020. <http://www.foreignaffairs.com/articles/140347/michael-j-mazarr/the-rise-and-fall-of-the-failed-state-paradigm>.



Bibliografía

- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James (2012). *Why nations fail*. New York: Crown Publishers.
- BATES, Robert; GOLDSTONE, Jack; GURR, Ted Robert; HARFF, Barbara; LEVY, Marc A.; MARSHALL, Monty G.; EPSTEIN, David L.; KAHL, Colin H.; WOODWARD, MR; SURKO, Pamela T. (2006). *State Failure Task Force Report: Phase IV*. Mclean, VA: Science Applications International corp.
- BATES, Robert (2008). "State Failure". *Annual Review of Political Science*.
- BØÅS, Morten & JENNINGS, Kathleen (2007). "Failed States' and 'State Failure': Threats or Opportunities?". *Globalizations*.
- BUNGE, Mario (1963). "A General Black Box Theory". *Philosophy of Science*.
- CALL, Charles (2008). "The Fallacy of the 'Failed State'". *Third World Quarterly*.
- CALL, Charles (2010). "Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives." *European Journal of International Relations*.
- CARMENT, David (2003). "Assessing state failure: Implications for theory and policy." *Third World Quarterly*.
- CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael & THAKUR, Ramesh (2005). Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance (Introduction & Conclusion). En: CHESTERMAN, S., IGNATIEFF, M. and THAKUR, R., ed., *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, 1st ed. Tokyo: United Nations University Press.
- COLE, Benjamin (2011). *The Changing Face of Terrorism*. London: I.B. Tauris.
- CRANE, Keith; DOBBINS, James; MILLER, Laurel; RIES, Charles; CHIVVIS, Christopher; HAIMS, Marla; OVERHAUS, Marco; SCHWARTZ, Heather; WILKE, Elizabet (2010). *Building a More Resilient Haitian State*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- DEMPSEY, Thomas (2006). *Counterterrorism in African Failed States: Challenges and Potential Solutions*. Carlisle, United States: Strategic Studies Institute of the US Army War College (SSI).
- DI JOHN, Jonathan (2009). "The Concept, Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature and Agenda for Research with Specific Reference to Sub-Saharan Africa." *European Journal of Development Research*, 22 (1).
- Fragile State Index. (2014). *The Fund for Peace*. [online] Acceso 22 enero 2020. <http://ffp.statesindex.org/>.
- HEHIR, Aidan (2007). "The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom." *Journal of Intervention and Statebuilding*.
- HYMANS, Jacques (2006). "Theories of Nuclear Proliferation." *The Nonproliferation Review*.
- MENKHAUS, Ken (2007). "Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping." *International Security*.
- NEWMAN, Edward (2007). "Weak States, State Failure, and Terrorism." *Terrorism and Political Violence*.
- PATRICK, Stewart (2006). "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?". *The Washington Quarterly*.



- PATRICK, Stewart (2007). "Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers." Center for Global Development Working. Paper N° 73. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=984057> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.984057>
- PATRICK, Stewart (2011). *Weak links*. Oxford: Oxford University Press.
- PLUMMER, Chelli (2012). "Failed States and Connections to Terrorist Activity." *International Criminal Justice Review*.
- RISSE, Thomas (2011). (ed). *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. New York: Columbia University Press.
- ROTBERG, Robert (2004). *When states fail*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- SAGAN, Scott (1996). "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb". *International Security*.
- TAKEYH, Ray (2000). "God's will: Iranian democracy and the Islamic context". *Middle East Policy*.
- TAYLOR, Andrew (2013). *State failure*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- "The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm". (2014). *Foreign Affairs*. Acceso 25 de enero de 2020. <http://www.foreignaffairs.com/articles/140347/michael-j-mazarr/the-rise-and-fall-of-the-failed-state-paradigm>.
- UN Security Council, Security Council Resolution 1542 (2004), 30 April 2004. Acceso 23 de enero 2020. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1542>
- VON EINSIEDEL, Sebastian (2005). *Policy responses to state failure*. In: CHESTERMAN, S., IGNATIEFF, M. and THAKUR, R., ed., *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, 1st ed. Tokyo: United Nations University Press.
- WEBER, Max (1965). *Politics as a vocation*. Philadelphia: Fortress Press.
- WOLFF, Stefan (2011). "The regional dimensions of state failure". *Review of International Studies*.

La seguridad nacional: ¿es necesaria su definición positiva en el derecho nacional?

Ernesto Ferrada Celis¹

Resumen

El concepto de “seguridad nacional” es utilizado frecuentemente en la legislación chilena vigente, no obstante, en esta no existe una definición positiva de aquel. La normativa internacional también lo utiliza. En ambos casos, el concepto es utilizado principalmente para autorizar la limitación del ejercicio de derechos. La doctrina nacional y la extranjera no son uniformes en cuanto a la necesidad de la existencia de un concepto positivo y la parte de ella que afirma lo anterior no tiene una definición unívoca. La falta de definición del concepto puede ocasionalmente provocar conflictos entre autoridades nacionales o responsabilidad judicial nacional o internacional del Estado de Chile.

Abstract

The concept of “national security” is frequently used in current Chilean legislation, however, there is no positive definition of it. International regulations also use it. In both cases, the concept is mainly used to authorize the limitation of the exercise of rights. The national and foreign doctrine are not uniform in terms of the need for the existence of a positive concept and the part of it that affirms the above does not have a unique definition. The lack of definition of the concept may occasionally cause conflicts between national authorities or national or international judicial responsibility of the State of Chile.



Palabras Clave

Seguridad nacional
Derechos
Ley
Concepto
Definición

Keywords

National security
Rights
Law
Concept
Definition

1 Oficial de Ejército (R). Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Abogado. DME ESE Business School, Universidad de Los Andes. Profesor en Derecho Militar y Derechos Humanos, Escuela de Suboficiales del Ejército. Asesor Jurídico, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Desminado (SECNAD).



Introducción

Los acontecimientos que se desarrollaron en Chile a partir del día 18 de octubre de 2019, no han dejado indiferente a persona alguna; tampoco las consecuencias inmediatas de estos y aquellas eventuales de corto y mediano plazo.

Las áreas o ámbitos de la vida nacional afectadas son múltiples, abarcando asuntos políticos, sociales, comerciales, económicos, administrativos, jurídicos, etc.

Desde toda perspectiva que pudiere analizarse, parece que la eventual nueva constitución chilena representa el tema que, por su relevancia, merece los mayores créditos para su análisis.

No obstante lo anterior, existen en el ámbito jurídico un sinnúmero de situaciones que a la luz de los hechos a los que me he referido al inicio, merecen ser analizados y en algunos casos estudiados, con el objeto de poder tener plena conciencia de su relevancia, aplicación y desarrollo a futuro.

En este sentido se efectuará a continuación el análisis del concepto de "Seguridad Nacional". Para lo anterior me referiré a su utilización en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional del pasado noviembre de 2019, en la legislación nacional, en algunos tratados internacionales, en la doctrina nacional y extranjera y en las políticas de defensa de algunos países americanos.

El concepto de "Seguridad Nacional" en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) del día 7 de noviembre de 2019

En ejercicio de sus facultades constitucionales,² el presidente de la república citó a los integrantes del COSENA a una reunión que se efectuó el día 7 de noviembre de 2019. Esto con el objeto de tratar diversos temas relacionados principalmente con los acontecimientos que se producían en Chile desde del día 18 de octubre de 2019.

Recordamos en esta parte que el COSENA tiene por finalidad *"...asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional..."*.³

Durante el desarrollo de la reunión y en lo que interesa a este artículo, se produjo un intercambio de opiniones entre el contralor general de la república, señor Jorge Bermúdez Soto, el ministro de Defensa Nacional, señor Alberto Espina Otero y el presidente de la república, señor Sebastián Piñera Echeñique.

El contralor señaló que: *"...no habría argumentos para entender que estamos frente a un problema de seguridad nacional, ya que aquí hay un problema de orden público, lo que amerita otro tipo de soluciones"*.⁴

Por su parte, el ministro de Defensa indicó lo siguiente: *"En cuanto a la definición de seguridad nacional, señala que su definición moderna dice relación con una alteración al normal desenvolvimiento del país. Es decir, una alteración a*

2 La facultad del presidente de la república para citar al COSENA se encuentra consagrada en el Artículo 107 de la Constitución Política de la República de Chile.

3 Constitución Política de la República de Chile, artículo 106, inciso primero. 2005.

4 Acta de sesión del COSENA del 7 de noviembre de 2019.



la seguridad, por lo que citar al consejo fue una decisión correcta”⁵

Posteriormente preguntó el Contralor: “*si el orden público está incorporado en el concepto de seguridad nacional*”⁶

Tomó entonces la palabra el presidente de la república, quien respecto de lo preguntado por el contralor indicó: “*El concepto moderno de seguridad nacional dice relación con aquello que impide el normal desenvolvimiento del Estado y el normal funcionamiento de la sociedad*”.

De lo antes transcrito se evidencia entonces, que el intercambio de opiniones entre las tres autoridades mencionadas se centró en el concepto de “seguridad nacional”.

Todos ellos estuvieron de acuerdo en entender que el COSENA tiene por misión asesorar al presidente de la república en materias de “seguridad nacional” mas no concordaron en cuanto a que los hechos en base a los cuales se citó al consejo –los acontecimientos iniciados en el país a partir del día 18 de octubre de 2019– pudieren incluirse dentro del concepto “seguridad nacional”.

Por una parte, el contralor afirma que solo se estaría frente a un problema de “orden público” y no de “seguridad nacional” y además expresamente consulta al COSENA si el “orden público” está incorporado en el concepto de “seguridad nacional”.

Acto seguido, tanto el presidente de la república como el ministro de Defensa Nacional (MINDEF)

afirmaron que existe una definición o concepto moderno de “seguridad nacional” que se relacionaría, en general, con situaciones que alteran el desenvolvimiento normal de la sociedad.

Como puede apreciarse, ambas posiciones se afirman sobre la existencia del concepto de “seguridad nacional” mas ninguna de ellas se ocupa expresamente de definirlo.

Hubiese bastado citar una simple definición para zanjar esta diferencia de opiniones. Idealmente, una definición que estuviese contemplada en algún tipo de norma interna o documento oficial emanado del Estado de Chile al respecto.

Pero esto fue imposible. El concepto de “seguridad nacional” no tiene actualmente, una definición positiva expresamente aceptada por nuestro país.

El uso actual del concepto de seguridad nacional en la normativa chilena

Sin perjuicio de lo anterior, la actual normativa nacional chilena utiliza en numerosas oportunidades el concepto de “seguridad nacional”.

Señalaré a continuación algunas de las normas nacionales que actualmente consideran este concepto y como lo utilizan:

1) Constitución Política de la República de Chile⁷

Art. 1º, inciso tercero: es deber del Estado resguardar **la seguridad nacional**, dar protección a la población y a la familia, propender

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ <https://www.leychile.cl>



al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Art. 19º, Nº 11, inciso segundo: la libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y **la seguridad nacional**.

Art. 19º, Nº 16, inciso final: no podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a **la seguridad nacional**. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso.

Art. 19º, Nº 21: el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a **la seguridad nacional**, respetando las normas legales que la regulen.

Art. 19º, Nº 24, inciso segundo: solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la nación, **la seguridad nacional**, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Art. 19º, Nº 24, inciso décimo: esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para **la seguridad nacional**. El presidente de la república podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

Art. 22º, inciso segundo: los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar **la seguridad nacional** y los valores esenciales de la tradición chilena.

Art. 32º. Son atribuciones especiales del presidente de la república:

17º Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de **la seguridad nacional**;

20º. Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El presidente de la república, con la firma de todos los ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por la ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para **la seguridad nacional** o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país.



Art. 101°. Las Fuerzas Armadas dependientes del ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para **la seguridad nacional**.

Art. 106°. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al presidente de la república en las materias vinculadas a **la seguridad nacional** y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

Art. 107°. El consejo no adoptará acuerdos sino para dictar el reglamento a que se refiere el inciso final de la presente disposición. En sus sesiones, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o **la seguridad nacional**.

2) Código Orgánico de Tribunales.⁸

Art. 63°, letra e) De las solicitudes que se formulen, de conformidad a la ley procesal, para declarar si concurren las circunstancias que habilitan a la autoridad requerida para negarse a proporcionar determinada información, siempre que la razón invocada no

fuere que la publicidad pudiese afectar **la seguridad nacional**.

3) Código Procesal Penal.⁹

Art. 19, inciso cuarto: si la razón invocada por la autoridad requerida para no enviar los antecedentes solicitados fuere que su publicidad pudiese afectar **la seguridad nacional**, la cuestión deberá ser resuelta por la Corte Suprema.

Art. 209, inciso segundo: si la diligencia implicare el examen de documentos reservados o de lugares en que se encontrare información o elementos de dicho carácter y cuyo conocimiento pudiese afectar **la seguridad nacional**, la autoridad o persona a cuyo cargo se encontrare el recinto informará de inmediato y fundadamente de este hecho al ministro de Estado correspondiente, a través del conducto regular, quien, si lo estimare procedente, oficiará al fiscal manifestando su oposición a la práctica de la diligencia. Tratándose de entidades con autonomía constitucional, dicha comunicación deberá remitirse a la autoridad superior correspondiente.

4) Código Aeronáutico.¹⁰

Art. 82. Por razones de **seguridad nacional** o de carácter militar, la autoridad aeronáutica podrá prohibir o restringir el vuelo y aterrizaje de aeronaves en zonas determinadas del territorio nacional.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.



Art. 85, inciso segundo: se requerirá también permiso de la autoridad competente, para transportar objetos, sustancias o dispositivos peligrosos para la seguridad pública o **la seguridad nacional**.

5) Código de Minería.¹¹

Art. 7º: no son susceptibles de concesión minera los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el litio, los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional ni los yacimientos de cualquier especie situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para **la seguridad nacional** con efectos mineros, sin perjuicio de las concesiones mineras válidamente constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no conce-sibilidad o de importancia para **la seguridad nacional**.

6) Código del Trabajo.¹²

Art. 362. Determinación de las empresas en las que no se podrá ejercer el derecho a huelga. No podrán declarar la huelga los trabajadores que presten servicios en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a **la seguridad nacional**.

Art. 363. Reanudación de faenas. En caso de producirse una huelga o el cierre temporal de la empresa, que por sus características, oportunidad o duración causare grave daño a la salud, al medioambiente, al abastecimiento de bienes o servicios de la población, a la economía del país o a **la seguridad nacional**, el Tribunal de Letras del Trabajo respectivo podrá decretar la reanudación de faenas, previa solicitud de parte.

7) Ley Nº 18.415 Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción.¹³

Art. 5º, 1): asumir el mando de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia, para los efectos de velar por el orden público y de reparar o precaver el daño o peligro para **la seguridad nacional** que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción.

8) Ley Nº 19.974 Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.¹⁴

Art. 23, inciso segundo: dichos procedimientos estarán limitados exclusivamente a actividades de inteligencia y contrainteligencia que tengan por objetivo resguardar **la seguridad nacional** y proteger a Chile y su pueblo de las amenazas del terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.



Sobre las normas referidas precedentemente

Su objeto y contenidos se refieren a distintas materias, todas ellas de absoluta relevancia:

a) En lo que a la Constitución Política de la República se refiere, se ha considerado a la “seguridad nacional” respecto de las siguientes materias:

- En las bases de la institucionalidad, en cuanto a ser un deber del Estado su resguardo.
- En relación con los derechos constitucionales se le menciona en relación a la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica y el derecho de propiedad.
- Referido a los deberes constitucionales se expresa que constituye un deber fundamental de los chilenos el protegerla.
- En materia de atribuciones presidenciales se la utiliza en cuanto a la disposición y organización de las FF.AA. y a la posibilidad de efectuar pagos no autorizados por ley si ella así lo justifica.
- En cuanto al Consejo de Seguridad Nacional se la incluye como el objeto de su existencia.

b) En materias judiciales, el concepto de “seguridad nacional” ha sido considerado en el Código Orgánico de Tribunales en relación a las causas que son conocidas por las Cortes de Apelaciones en única instancia, es decir, sin posibilidad de recurrir al fallo a un tribunal superior. También en el ámbito judicial, el Código Procesal Penal considera que la Corte Suprema resolverá respecto de los rechazos

de autoridades a entregar antecedentes solicitados por el ministerio público.

c) Los códigos Aeronáutico y de Minería autorizan a limitar vuelos o aterrizajes y también algunas concesiones mineras; el Código del Trabajo por su parte se refiere a la prohibición del ejercicio del derecho de huelga y la reanudación de faenas en caso de huelga o cierre temporal de la empresa.

d) En materias de Estados de Excepción Constitucional y del Sistema de Inteligencia del Estado el concepto se utiliza referido a las facultades de los Jefes de Zona y respecto de procedimientos especiales de obtención de información.

Reiteramos que pese a lo usual de la utilización del concepto de “seguridad nacional” en la normativa chilena, no existe actualmente una definición positiva de ella.

A continuación, se presentará el uso que actualmente tiene el concepto en análisis en el Derecho internacional.

El uso actual del concepto de seguridad nacional en el derecho internacional

Los principales instrumentos internacionales en materias de Derechos Humanos contemplan la “seguridad nacional” como un fundamento para limitar algunos de los derechos que consagran.

1) Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁵

15 *Ibidem*.



Art. 12.3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la **seguridad nacional**, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros,...

Art. 13. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de **seguridad nacional** se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, ...

Art. 14.1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o **seguridad nacional** en una sociedad democrática, ...

Art. 19.2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. 3. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: b) La protección de la **seguridad nacional**, el orden público o la salud o la moral públicas.

Art. 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la **seguridad nacional**, de la seguridad pública o del orden público,

o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Art. 22.1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la **seguridad nacional**, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

2) Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁶

Art. 8.1. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la **seguridad nacional** o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la **seguridad nacional** o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenos las leyes de cada país.

¹⁶ *Ibidem*.



3) Pacto de San José.¹⁷

Art. 13.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: b) la protección de la **seguridad nacional**, el orden público o la salud o la moral públicas.

Art. 15. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la **seguridad nacional**,...

Art. 16.1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la **seguridad nacional**, ...

Art. 22.1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la **seguridad nacional**, ...

Sobre las normas internacionales referidas precedentemente

No obstante el considerable uso de la expresión, las normas internacionales -de la misma forma que la normativa nacional- no entregan una definición positiva del concepto de la "seguridad nacional".

Lo anterior deja entregado a los Estados, en casos de conflictos seguidos ante tribunales internacionales, no tan solo justificar que sus decisiones se han fundado en causales de seguridad nacional, sino que además, probar en qué consiste la seguridad nacional en el Estado y asimismo, que en el caso concreto ese concepto de seguridad nacional se ajusta a los hechos de la causa.

Lo señalado en el párrafo precedente también es aplicable a casos seguidos en la jurisdicción nacional.

Atendida esta "necesidad" del Estado, intentaré aproximarme a una definición de la "seguridad nacional" a la luz de lo dicho por la doctrina y una pretérita y derogada normativa nacional al respecto.

El concepto de seguridad nacional en la doctrina

Para efectos de este artículo, se entenderá por "doctrina" las opiniones de diversos académicos nacionales y extranjeros los cuales, en distintas épocas durante el siglo pasado y el presente, se han referido al concepto de "seguridad nacional" utilizado en Chile:

¹⁷ *Ibidem*.



- a) En el curso de posgraduados de la Academia de Guerra del Ejército del año 1973, se da el siguiente concepto sobre la “seguridad nacional”: *“...es una función del gobierno que comprende básicamente la organización del país y la coordinación de todas las actividades nacionales, a fin de posibilitar la consecución de su objetivo nacional, con pleno ejercicio de su soberanía e independencia.”*

Se agrega sobre ella, en el ámbito Interno, que *“...junto con estar orientada a mantener inalterable el orden legal establecido, posibilita sin distinción de credos religiosos o políticos, la libertad, igualdad y autodeterminación colectiva e individual, que la Constitución Política del Estado ha otorgado a los ciudadanos de este país y permite el desarrollo social y político, dentro de los cauces normales constitucionales y legales que rigen a Chile.”*

Se refiere también a la forma de materializarla y a su propagación y difusión y a lo concerniente a ella en aspectos diplomáticos y económicos.¹⁸

- b) Agustín Toro Dávila indica por su parte: *“...el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile expresa: el concepto de Seguridad Nacional se relaciona con el grado de protección que una sociedad puede prestar a los valores existentes, a los que están en proceso de obtención y a aquellos que probablemente se logren en el futuro, todos los cuales se pueden ver amenazados o interferidos por tres fenómenos diferentes que son: la guerra, la conmoción interna y las catástrofes naturales.”*

Anteriormente y en la misma obra señala: *“La seguridad nacional tiene como finalidades las siguientes: preservación del orden público jurídico institucional del país; asegurar el libre ejercicio de la soberanía y; asegurar el desarrollo socioeconómico nacional.”*¹⁹

- c) Siguiendo con Agustín Toro Dávila, este se refiere nuevamente a la “seguridad nacional” en los siguientes términos: *“...Seguridad Nacional es un todo y política exterior y defensa nacional son parte integrante de ese todo, constituyen campos de acción de ella. Ante eventualidades externas, la seguridad nacional actúa inicialmente por intermedio de la diplomacia, sirviendo la defensa nacional un elemento de respaldo por medio del poder de disuasión; cuando esas eventualidades se transforman en realidad, actúa la defensa nacional a través del poder militar y la diplomacia se encarga de obtener un respaldo exterior; al término de esa ya consumada realidad es la diplomacia la encargada, con apoyo y respaldo de la seguridad de obtener el máximo de ventajas cuando se ha obtenido el buen éxito o de paliar los efectos de una derrota.”*²⁰

- d) Arturo Lane aporta con las siguientes ideas sobre la “seguridad nacional”: *“...es un concepto ligado al bien común. La sociedad a la que pertenecemos entiende que el régimen político que mejor cautela el bien común es la democracia. En consecuencia, la seguridad nacional se identifica en Chile con la democracia como sistema de gobierno y de convivencia social.”*

18 Doctrina de Seguridad Nacional para Chile. Santiago de Chile. Cuaderno de Estudio, Comando de Institutos Militares (CIM) - Academia de Guerra (ACAGUE). 1973. p. 1.

19 TORO DÁVILA, Agustín (1980). *La Seguridad Nacional*. Santiago de Chile. Departamento de Economía Universidad de Chile. p. 11.

20 TORO DÁVILA, Agustín (1981). *La Seguridad Nacional y su relación directa con la política exterior de los estados: exigencias y servidumbres*. Santiago de Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. p. 13.



Relacionado con lo anterior agrega: *“El sistema democrático requiere de una fuerza institucionalizada que garantice a todos que el marco constitucional dentro del cual debe desarrollarse la vida política, no sea sobrepasado por sectores que se atribuyan el uso de la violencia para imponerse arbitrariamente sobre los demás.”*²¹

- e) Veamos ahora que nos dice Edgard Velásquez Rivera, quien primero cita a otros autores respecto de la “seguridad nacional” y posteriormente intenta el mismo dar un concepto de esta:

*“La seguridad nacional se caracteriza por ser flexible y dinámica, es una función de gobierno, es una función integral, es una función esencial del Estado, debe constituir una organización para desarrollar las estrategias conducentes a obtener los objetivos nacionales, su organización y funcionamiento debe disponerse por leyes y reglamentos reunidos en un código de seguridad nacional...”*²²

Respecto a la finalidad de la seguridad nacional, le asigna la de *“...mantener la paz tanto interna como externa del país, preservar los valores nacionales, alcanzar la independencia y autonomía del país, obtener capacidad de*

*disuasión y alcanzar los objetivos nacionales.”*²³

*“Desde la perspectiva religiosa se hace una importante aclaración sobre la seguridad nacional, en el sentido de que la misma estaría en función de la comunidad, para el bien de ella y poder alcanzar su propio fin.”*²⁴

“El concepto de seguridad nacional es relativo, permanente, dinámico, ecuménico e integrador. En concordancia con lo anterior, cada Estado concibe su seguridad nacional conforme a sus principios e intereses nacionales, y en atención a la geopolítica de cada coyuntura, a sus preceptos nacionalistas y a su particular razón de Estado, y en relación directa con ellos, crea los mecanismos considerados pertinentes para obtener o mantenerse en lo que se considera una situación de seguridad y sobre ellos estructura la gobernabilidad. En este sentido, la seguridad nacional es una condición a la cual espiran los Estados, independientemente de su naturaleza u orientación ideológica. En consecuencia, la seguridad nacional no es un asunto taxativo de unos Estados y de otros no; todos a su manera procuraron y procuran proveérsela. Es legítimo y normal en cada Estado propender por la seguridad nacional, según su particular forma de ser y sus intereses. Cada sistema político, bien sea totalitario, autoritario, de izquierda o democrático, tiene

-
- 21 LANE O., Arturo (1989). *Lucha Ideológica en torno a la Seguridad Nacional*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria – CEDENAC., pp. 22 y 24.
- 22 CORTÉS RENCORET, Gerardo. Introducción a la Seguridad Nacional, Santiago de Chile, *Memorial del Ejército de Chile* N° 390, 1976, p. 44 en VELÁSQUEZ RIVERA, Edgard de Jesús (2009). *Historia comparada de la doctrina de la Seguridad Nacional Chile - Colombia*. Bogotá, Ediciones Ántropos, p. 44.
- 23 La infiltración y destrucción de las Fuerzas Armadas, Santiago de Chile, *Memorial del Ejército de Chile* N° 418, 1985, p. 27 en VELÁSQUEZ RIVERA, Edgard de Jesús (2009). *Historia comparada de la doctrina de la Seguridad Nacional Chile - Colombia*. Bogotá, Ediciones Ántropos, p. 45.
- 24 SANTOS, José Manuel (1976). *La Seguridad Nacional, condición del Bien Común*, Santiago de Chile, Corporación, p. 117 en VELÁSQUEZ RIVERA, *op. cit.*, p. 44.



su propia concepción de seguridad nacional la cual está en correspondencia con los principios y valores de esa cultura política.”²⁵

- f) Finalmente, Claudia Fuentes señala el concepto de “seguridad nacional” aportado por la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE) y por Mario Duvauchelle a fines de los años noventa del siglo pasado:

“(La seguridad nacional es) la condición o capacidad lograda por el Estado al adoptar un conjunto de previsiones y acciones que tienden a fortalecer el poder nacional y evitar eliminar a paliar vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar, con razonables posibilidades de éxito, amenazas o agresiones de origen interno y externo, que puedan afectar la consecución del objetivo nacional.”²⁶

“La seguridad nacional constituye la capacidad que tiene el Estado para lograr los fines de la nación que lo integra, no obstante las acciones y presiones que tanto desde su vida interna como en su relación con otros estados se realicen en su contra, sea para retardar, frenar o detener su desarrollo.”²⁷

Sobre los aportes doctrinales referidos precedentemente

De lo transcrito hasta ahora, se evidencia que la doctrina no es uniforme en cuanto al concepto de “seguridad nacional” variando notablemente

las opiniones entre uno y otros autores.

Esto incluso en posiciones absolutamente extremas, unas de las cuales intentan un concepto definido positivamente y otras que nos indican que el concepto es de por sí absolutamente indefinible previamente y dependerá del Estado su definición considerando distintos factores que deberá analizar al respecto.

Veremos a continuación que nos aporta la normativa chilena respecto de la definición del concepto de la “seguridad nacional”.

El concepto de seguridad nacional en el derecho internacional

La primera aproximación normativa que conocemos, en cuanto a intentar una definición positiva del concepto de “seguridad nacional” se remonta al año 1953. Guillermo López Larraín, en un artículo publicado en 1954 en la revista Memorial del Ejército de Chile, titulado “Nuestra Seguridad Nacional”, hizo referencia a dos proyectos de ley presentados el año 1953 por el gobierno al Congreso Nacional.

En uno de estos proyectos, que no llegó a convertirse en ley toda vez que fue retirado del Congreso por el presidente, se indicaba lo siguiente: *“Se entenderá por seguridad nacional la defensa de la nación contra cualquier amenaza o peligro exterior.”²⁸*

25 VELÁSQUEZ RIVERA, *ibídem*.

26 ANEPE. La Seguridad Nacional. 1991 en FUENTES, Claudia F. (2011). *Seguridad humana y seguridad nacional: relación conceptual y práctica*. Santiago de Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, p. 16.

27 DUVAUCHELLE, Mario. La Seguridad Nacional como un valor esencial de la sociedad contemporánea. *Revista de la Marina*, 1996 en FUENTES, *op. cit.*, p. 18.

28 LÓPEZ LARRAÍN, Guillermo (1954). *Nuestra Seguridad Nacional*. Santiago de Chile. Instituto Geográfico Militar, pp. 3 y 14.



Posteriormente, durante el año 1960, fue publicado en el Diario Oficial del día 5 de abril, el Decreto con Fuerza de Ley N° 181, que creó el CONSUDENA y la Junta de Comandantes en Jefe. Su reglamento complementario, dictado mediante el Decreto Supremo N° 216 del mismo año, estableció positivamente en nuestra legislación el concepto de “seguridad nacional” como: *“... toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la república y a las normas del derecho internacional, según corresponda”*.

La anterior ha sido la única definición del concepto de “seguridad nacional” en la legislación positiva nacional.

No obstante esto, 50 años después, el año 2010, la Ley N° 20.424, que estableció el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, expresamente en su artículo 5° dispuso la derogación del DFL N° 181 de 1960. Consecuencialmente y producto de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, el DS N° 216 fue igualmente derogado.

En forma paralela a la legislación, el año 1997 fue publicado el primer Libro de la Defensa Nacional, con la finalidad de exponer *“... a toda la ciudadanía los objetivos y los instrumentos de la Política de Defensa”*.²⁹

En esta primera edición del Libro de la Defensa Nacional se incluyó la definición positiva dada por el DS N° 216 respecto de la “seguridad nacional”.

En base a esta definición, se expresó en esa oportunidad lo siguiente: *“Por todo lo dicho, es preferible entender la seguridad nacional como una condición que se consigue gracias a las acciones emprendidas en los diversos ámbitos nacionales. Se trata de un efecto cuya plenitud resulta difícil de lograr, pues se requiere de un delicado equilibrio entre objetivos y recursos, por un lado, y las previstas amenazas internas y externas, por el otro.”*³⁰

Sin perjuicio de lo anterior, en las versiones posteriores del Libro de la Defensa Nacional, las referencias a la definición reglamentaria de la “seguridad nacional” fueron eliminadas.

De esta forma, pese a que durante cincuenta años (1960 a 2010) nuestra legislación consideró expresa y positivamente una definición de “seguridad nacional”, en la actualidad Chile carece de ella.

El uso del concepto de seguridad nacional en Estados americanos

En perspectiva americana, es variable la existencia de un concepto de seguridad nacional expresamente declarado y aceptado por cada uno de los Estados.

Es así como, revisados algunos de los documentos publicados por la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, encontramos Estados que no consideran en su ordenamiento interno un concepto positivo de la seguridad nacional, sin perjuicio de algunos mencionarla tangencialmente o mencionar el concepto de seguridad:

29 FREI RUIZ TAGLE, Eduardo. *Libro de la Defensa Nacional* (1997). Santiago de Chile. MINDEF, 1997, Exordio.

30 *Libro de la Defensa Nacional* (1997). Santiago de Chile. Ministerio de Defensa Nacional. p. 72.



- **Directiva de Política de Defensa Nacional, Argentina, 2018.** No considera un concepto de la seguridad nacional.
 - **Libro Blanco de Política de Defensa, Canadá, 1994.** Concepto de seguridad referido a aspectos internacionales y mundiales. Su base en seguridad es conjunta con EE.UU. Stephen Harper (Primer Ministro 2006-2015) alineó a su país de manera más cercana a Estados Unidos,³¹ manteniendo por tanto la definición de los años 90 referida precedentemente.
 - **Libro Blanco de la Defensa Nacional, Chile, 2017.** No considera un concepto de la seguridad nacional.
- Aún así, la mayoría de los países americanos considera en su normativa interna alguna definición del concepto de seguridad nacional, ya sea nombrándole de esta forma o como seguridad o seguridad interna:
- **Libro Blanco de Defensa Bolivia, 2004.** *"La Seguridad Interna está ligada estrechamente a las amenazas que puedan obstaculizar el desarrollo de la seguridad interna, entre las que se encuentran la corrupción, delincuencia, inestabilidad política, tráfico de armas, narcotráfico, terrorismo, etc. La Policía Nacional es la institución designada por el orden constituyente a preservar el orden público. Las Fuerzas Armadas de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas a solicitud del Ejecutivo, colaboran con esta Institución, cuando sus posibilidades de control han sido rebasadas"*.
 - **Libro Blanco de Defensa, Brasil, 2017.** Distingue "Seguridad" de "Defensa Nacional". *"Seguridad es la condición que permite al país la preservación de la soberanía y de la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales"*.
 - **Políticas de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia, 2015.** *"La seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la Seguridad Nacional" en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como 'enemigo interno'."*
 - **National Security Strategy, EE.UU. 2010.** *"Por lo tanto, nuestra estrategia de seguridad nacional se centra en renovar el liderazgo estadounidense para que podamos avanzar más eficazmente en nuestros intereses en el siglo XXI. Lo haremos construyendo sobre las fuentes de nuestra fortaleza en el hogar, mientras configuramos un orden internacional que pueda enfrentar los desafíos de nuestro tiempo. Esta estrategia reconoce la conexión fundamental entre nuestra seguridad nacional, nuestra competitividad nacional, resistencia y ejemplo moral"*.
 - **Libro Blanco de la Defensa, México, 2004.** Este contempla las siguientes premisas sobre la seguridad nacional: 1) No es homogénea o

31 La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro. HRISTOULAS, Athanasios en "Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos Dilemas Geopolíticos"; BENÍTEZ MANAUT, Raúl (coordinador), Woodrow Wilson Center y la Fundación Ungo, San Salvador, 2010.



similar para todos los Estados. 2) Es dinámica y se modifica cuando un Estado alcanza grados superiores de desarrollo. 3) Es una condición bajo la cual un país pretende obtener los objetivos nacionales. 4) El nivel de seguridad nacional de un Estado, depende del nivel de poder nacional que pueda manifestar o expresar. La Ley de Seguridad Nacional, citada en el LBDM da el siguiente concepto de seguridad nacional: *"Acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano..."*

- **Libro Blanco de la Defensa Nacional, Perú, 2006** *"La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos. Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico. La Política de Seguridad y Defensa Nacional es una política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la seguridad nacional, tanto en el frente externo como en el interno. Esta política está constituida por el conjunto de*

lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: defensa y desarrollo, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado".

- **Política de Defensa Nacional, Uruguay, 2016.** *"La seguridad, en términos generales, es entendida como la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza, mientras que la defensa es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de seguridad. En la actualidad... la concepción de seguridad es recogida en el concepto de Defensa Nacional, que comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la república, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población".*

El uso del concepto de seguridad nacional en Europa

En general, se tiende a la existencia de un concepto integrador de seguridad nacional. Sin perjuicio de ello y al igual como lo vimos en América, algunos países expresamente formulan en su normativa interna un concepto de seguridad nacional y otros no.

A modo de ejemplo de los primeros, se encuentra España y la Federación Rusa.



- España. Estrategia de Seguridad Nacional. Departamento de Seguridad Nacional - Presidencia del Gobierno, 2013. *"Conforme a esta visión integral, la seguridad nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos"*.
- Federación Rusa. **The Russian Federation's National Security Strategy. Russian Federation Presidential Edict 683**, 2015. *"La actual estrategia utiliza los siguientes conceptos principales: –la seguridad nacional de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, seguridad nacional)– el estado de protección del individuo, la sociedad y el Estado contra las amenazas internas y externas en cuyo proceso se garantiza el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, los ciudadanos), una calidad y un nivel de vida dignos para ellos, la soberanía, la independencia, la integridad estatal y territorial y el desarrollo socioeconómico sostenible de la Federación de Rusia. La seguridad nacional incluye la defensa del país y todos los tipos de seguridad previstos en la Constitución y la legislación de la Federación de Rusia, principalmente la seguridad estatal, pública, informativa, ambiental, económica, de transporte y energética y la seguridad individual"*. (Traducción desde el idioma inglés realizada por el autor).

Por otra parte, el Reino Unido y Alemania no definen en su normativa interna el concepto de seguridad nacional, pero se refieren a él, ya sea indicando sus características o sus áreas de acción:

Reino Unido

1. The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world. 2008.

"El alcance y el enfoque de esta estrategia refleja la forma en que ha cambiado nuestra comprensión de la seguridad nacional. En el pasado, el Estado era el foco tradicional de las políticas exteriores, de defensa y de seguridad, y la seguridad nacional se entendía como la protección del Estado y de sus intereses vitales frente a los ataques de otros Estados. En los últimos decenios nuestra visión de la seguridad nacional se ha ampliado para incluir las amenazas a los ciudadanos individuales y a nuestro modo de vida, así como a la integridad y los intereses del Estado. Por ello esta estrategia se ocupa de la delincuencia transnacional, las pandemias y las inundaciones, que no forman parte de la idea tradicional de seguridad nacional, sino que son claramente desafíos que pueden afectar a un gran número de nuestros ciudadanos y que exigen algunas de las mismas respuestas que las amenazas más tradicionales a la seguridad, incluido el terrorismo. El amplio alcance de esta estrategia también refleja nuestro compromiso de centrarnos en los factores subyacentes de la seguridad y la inseguridad, y no solo en las amenazas y los riesgos inmediatos." (Traducción desde el idioma inglés realizada por el autor).

2. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom, 2015.

"Nuestra visión es la de un Reino Unido seguro y próspero, con alcance e influencia mundial. Todo lo que hacemos en el Reino Unido y en todo el



mundo está impulsado por nuestra determinación de proteger a nuestra gente y nuestros valores, y asegurar que nuestro país prospere. (Traducción desde el idioma inglés realizada por el autor).

Alemania

El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa “posbrenxit”. Javier de Carlos Izquierdo. Documento de Opinión; ieee.es - 26 de enero 2017.

“En cuanto a las áreas de la seguridad nacional se detallan las siguientes: el fortalecimiento y expansión de la capacidad estratégica, El desarrollo sostenible de seguridad, Intensificar el enfoque integral y Promover la Resiliencia, entendiendo que esta es el resultado no solo del esfuerzo del Estado sino del esfuerzo de toda la sociedad: la industria, la comunidad científica y toda la sociedad civil”.

Algunas ideas generales sobre lo expuesto

El concepto de “seguridad nacional” es utilizado con frecuencia dentro de la normativa constitucional y legal chilena. Las materias respecto de las que es utilizado el citado concepto son de relevancia, abarcando incluso aspectos tan importantes, como por ejemplo, limitaciones en algunos derechos constitucionales.

En materia internacional, el concepto de “seguridad nacional” es utilizado en los principales instrumentos existentes sobre materias relacionadas con derechos humanos, en los que se incluye la posibilidad de limitar el ejercicio de algunos de los derechos contemplados en ellos fundado entre otras razones en la “seguridad nacional”.

La doctrina nacional y la externa no son uniformes respecto de un concepto de “seguridad nacional” y tampoco sobre la necesidad de la existencia o no de un concepto positivo de “seguridad nacional”.

Parte de la doctrina se inclina por sostener que el concepto de “seguridad nacional” sería indefinido y que quedaría entregada a cada Estado la posibilidad de definirla según sean sus intereses. Otra parte de la doctrina busca establecer un concepto positivo de la “seguridad nacional” más en estos casos, no se encuentra una definición concretamente uniforme a su respecto.

A mediados del siglo XX en Chile se realizaron intentos para incorporar como norma positiva de derecho un concepto de “seguridad nacional”. Los intentos se concretaron el año 1960 al publicarse en el Diario Oficial el Decreto con Fuerza de Ley N° 181 que creó el CONSUDENA. El Decreto Supremo N° 216 del mismo año, que estableció su reglamento complementario, definió expresa y positivamente el concepto de “seguridad nacional”.

No obstante, el año 2010 la Ley N° 20.424 que estableció el estatuto orgánico del MINDEF, derogó el DFL N° 181, siguiendo accidentalmente la misma suerte el DS N° 216 y la definición antes mencionada.

En forma paralela, el Primer Libro de la Defensa Nacional de Chile, del año 1997, consideró en su contenido una definición del concepto “seguridad nacional”. Sin perjuicio de que el concepto fue complementado en los años siguientes, actualmente ha sido eliminado y no se le encuentra en la última versión del Libro de la Defensa Nacional de Chile.



Entre los Estados americanos, la situación es variable. Algunos no tienen incluido en su normativa el concepto de “seguridad nacional”. Otros si lo consideran más no uniformemente. Chile se enmarca dentro de los primeros. Igual situación puede evidenciarse en Europa.

La falta de definición positiva del concepto de la “seguridad nacional” eventualmente puede ocasionar dificultades en el ámbito nacional, generadas por las distintas concepciones que autoridades diversas pueden tener del concepto. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos durante el desarrollo del COSENA el pasado 7 de noviembre de 2019 al que ya nos referimos en la introducción.

Similares dificultades puede afrontar el Estado en el ámbito interno, al basar algunas de sus decisiones en la normativa que le permite invocar la “seguridad nacional” como fundamento de estas. Atendida la indefinición positiva del concepto, deberá el Estado justificar casuísticamente sus decisiones de ser estas reclamadas por vía jurisdiccional.

Del mismo modo, internacionalmente podría incurrir el Estado de Chile en responsabilidad, atendida la falta de definición positiva del concepto de “seguridad nacional”. Lo anterior ante eventuales casos en que se reclame de sus decisiones frente a la jurisdicción internacional, situación no poco frecuente en la actualidad atendida la actual aquiescencia del Estado chileno a someterse a ella.

Personalmente comparto los fundamentos doctrinarios que sostienen la necesidad de contar con de un concepto de la “seguridad nacional” más aún, considerando las dificultades y desencuentros entre autoridades públicas que hemos

podido evidenciar empíricamente en este último tiempo, derivados, precisamente de la inexistencia de dicho concepto y considerando también la utilización frecuente del concepto de seguridad nacional en nuestro ordenamiento jurídico; existe la necesidad de que el concepto de “seguridad nacional” sea positivamente establecido en la normativa interna de Chile.

Refuerza lo anterior las eventuales dificultades que podrían presentarse al Estado chileno para defender sus decisiones en sede jurisdiccional (interna o externa), cuando estas se fundan en un concepto que no está definido en el derecho positivo y además no es uniforme su concepción en la doctrina.

Se entiende que el MINDEF podría ser el órgano que debiera liderar la necesaria discusión con objeto de lograr la definición de “seguridad nacional”, considerando una amplia participación institucional y de la sociedad civil.

El rango de la normativa en la que se positivice el concepto de “seguridad nacional” se estima debería ser legal.

Establecido de esta forma el concepto de “seguridad nacional”, permitiría superar los eventuales inconvenientes referidos precedentemente, tanto en el ámbito administrativo como en materias judiciales internas o externas.

El contenido del concepto deberá definirlo en su momento el legislador, sin perjuicio de lo cual me inclino por sostener que debiese considerar aspectos externos y también de orden interno, que permitan al país y a sus ciudadanos y nacionales el ejercicio pleno de sus derechos y de su autonomía.



Conclusión

Después de la revisión de las normas nacionales e internacionales referidas en este artículo, de la doctrina nacional y extranjera sobre la materia y de los principales instrumentos referidos a políticas de defensa de algunos Estados americanos y otros europeos, termino dando respuesta a la pregunta que formulé al inicio: *la seguridad nacional. ¿es necesaria su definición positiva en el derecho nacional?*

En este sentido, la respuesta es afirmativa.

Considero entonces necesario que el concepto de "seguridad nacional" sea positivamente definido en nuestra legislación. Se estima que una definición positiva da mayor certeza jurídica y es requerida para poder invocar acertadamente la "seguridad nacional" en las oportunidades que la legislación así lo permite.

Y todo esto desde la perspectiva que la principal utilización legal del concepto se refiere a este como causal de limitación o suspensión de derechos de las personas, los que se estima se encontrarán mejor protegidos si la seguridad nacional se encuentra positivamente definida.

Bibliografía

- ACTAS OFICIALES de la reunión del Consejo de Seguridad Nacional del 7 de noviembre de 2019. En <https://prensa.presidencia.cl>.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL – BCN. <https://www.leychile.cl>
- CUADERNO DE ESTUDIO. Doctrina de Seguridad Nacional para Chile. Santiago de Chile. CIM ACAGUE. 1973.
- ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional. Departamento de Seguridad Nacional - Presidencia del Gobierno. España. 2013.
- FEDERACIÓN RUSA. The Russian Federation's National Security Strategy. 2015.
- FUENTES, Claudia F. (2011). *Seguridad humana y seguridad nacional: relación conceptual y práctica*. Santiago de Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- LANE O., Arturo (1989). *Lucha Ideológica en torno a la Seguridad Nacional*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria – CEDENAC.
- LÓPEZ Larraín, Guillermo (1954). *Nuestra Seguridad Nacional*. Santiago de Chile. Instituto Geográfico Militar.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago de Chile. 1997.
- REINO UNIDO. The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world. 2008.
- REINO UNIDO. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. 2015.
- TORO DÁVILA, Agustín (1980). *La Seguridad Nacional*. Santiago de Chile. Departamento de Economía Universidad de Chile.
- TORO Dávila, Agustín (1981). *La Seguridad Nacional y su relación directa con la política exterior de los estados: exigencias y servidumbres*. Santiago de Chile. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales.



OEA. Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA. <https://www.oas.org/es/council/CSH/>

VELÁSQUEZ RIVERA, Edgard de Jesús (2009). *Historia comparada de la doctrina de la Seguridad Nacional Chile – Colombia*. Bogotá, Ediciones Ántropos.

Seguridad y defensa en el ciberespacio: tendencias contemporáneas y desafíos para el caso chileno

Dra. Carolina Sancho Hirane¹

"Los conflictos internacionales en el ciberespacio pueden manifestarse de múltiples maneras. Esto genera nuevos desafíos para la comunidad internacional, como la cantidad y diversidad de ciberataques la dificultad de determinar su origen o de atribuir su responsabilidad, y la ubicuidad con que se presentan dado el crecimiento exponencial de dispositivos conectados a la red. Estos desafíos obligan a generar estrategias que permitan garantizar los servicios esenciales del país, incluidas las funciones de defensa"²

Resumen

El creciente uso del ciberespacio por personas, organizaciones y Estados está generando importantes cambios en la sociedad desde una perspectiva sociológica, filosófica, de la gestión y política, entre otras. La existencia de peligros en el ciberespacio evidencia la necesidad de considerar en forma prioritaria la seguridad y defensa en este ambiente, obligando a redefinir los términos aplicados a este dominio y formular políticas públicas que favorezcan el uso del ciberespacio en forma libre, abierta, segura y resiliente. Actualmente en el caso chileno, los desafíos se orientan a la implementación de



Palabras Clave

Ciberseguridad
Ciberdefensa
Ciberinteligencia
Política pública
Cadena de eliminación cibernética

Keywords

Cybersecurity
Cyber defense
Cyber intelligence
Public policy
Cyber kill chain

- 1 Doctora en Conflictos Seguridad y Solidaridad, Universidad de Zaragoza, España. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile (UCH). Licenciada en Gobierno, Gestión y Administración Pública, UCH. Docente en universidades chilenas y del exterior. Entre las materias de su especialidad destaca: Inteligencia y Ciberseguridad (ANEPE), Seguridad Internacional (Academia Diplomática) y Política Comparada (UCH), entre otros. Ha ejercido la docencia en la Academia de Guerra Aérea. Se ha desempeñado en la Contraloría General de la República; como Jefa del Depto. del Crimen Organizado en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y; en la ANEPE ha sido coordinadora de la cátedra Inteligencia y Ciberseguridad, Jefa de Diplomados e investigadora del CIEE. En 2019 fue reconocida en el grupo de 28 mujeres chilenas especialistas en Ciberseguridad, por parte de la Alianza Chilena de Ciberseguridad.
- 2 *Libro de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. Chile. 2017. P. 81. Disponible en <http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>



estas políticas y su temprana evaluación para retroalimentar lo planteado en los primeros documentos oficiales sobre estos asuntos.

Abstract

The increasing use of cyberspace by individuals, organizations and States is generating important changes in society from a sociological, administrative and political perspective, among others. The existence of dangers in cyberspace shows the need to consider security and defense in this environment as a priority, forcing us to redefine the terms applied to this domain and formulate public policies that favor the use of cyberspace in a free, open, safe and resilient. Currently in the Chilean case, the challenges are oriented to the implementation of these policies and their early evaluation to provide feedback on what was stated in the first official documents on these issues.

Introducción

El reconocimiento del ciberespacio como dominio específico en el cual se producen interacciones sociales ha obligado a revisar las tradicionales nociones de seguridad y defensa, haciendo necesaria su redefinición para este nuevo ambiente e inclusive formular políticas públicas específicas que den cumplimiento a estas funciones de Estado. El caso chileno no es la excepción, aún cuando no ha sido un líder regional en la materia.

El objetivo de este artículo es aproximarse a las nociones de ciberseguridad y ciberdefensa para el caso chileno, describiendo algunos peligros a enfrentar y desafíos para abordar. El texto se estructura en cuatro ejes. El primero, caracteriza la actual sociedad que se ha visto transformada con la creciente incorporación del ciberespacio en sus actividades. El segundo, identifica peligros derivados del aumento en el uso del ciberespacio. El tercero, revisa el caso chileno y su conceptualización de la seguridad y defensa en el ciberespacio. Finalmente, son identificados algunos desafíos desde una pers-

pectiva de política pública en ciberseguridad y ciberdefensa.

La metodología ocupada para la obtención de información ha contemplado revisión de documentos oficiales, bibliografía reciente sobre el tema y consulta a actores claves. Este artículo es descriptivo, toda vez que se orienta a sistematizar los principales asuntos vinculados a seguridad y defensa en el ciberespacio, en una perspectiva de política pública en Chile actualmente.

1. El ciberespacio como dominio que ha producido transformaciones sociales

El ciberespacio puede ser considerado un dominio diferente a los conocidos tradicionalmente, pues tal como indica Crowther, "cyberspace is now coequal with the other conventional domains: sea, air, land, and space".³ Su creciente uso ha sido favorecido por el incremento permanente de usuarios desde su creación. En efecto, el Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2018, elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicación

3 CROWTHER, Glen. The Cyber Domain. *The Cyber Defense Review*, Vol. 2 N° 3 (FALL 2017), pp 63–78. Disponible en www.jstor.org/stable/10.2307/26267386 p. 9.



(UIT), estimaba que a “ *finales de 2018, el 51,2% de las personas, es decir, 3.900 millones, utilizaban Internet*”⁴ y ha significado que más “*de la mitad de la población mundial está ya en línea*”.⁵ La existencia de esta tecnología y su penetración en la vida cotidiana de las personas, ha generado cambios importantes que pueden observarse bajo un enfoque sociológico, filosófico, de la gestión y politológico, entre otros.

Desde una perspectiva **sociológica**, Manuel Castells a fines del siglo XX daba cuenta de importantes cambios que se estaban produciendo, cuya consecuencia sería un cambio de paradigma, que dos décadas después se ve confirmado. Lo explicaba así: “*una revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, está modificando la base de la sociedad a un ritmo acelerado. Las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva relación entre economía, Estado y sociedad en un sistema de geometría variable*”.⁶

Complementariamente, desde la **filosofía**, Byung-Chul Han, ha planteado que esa revolución tecnológica ha generado una sociedad de la transparencia, debido a que “*la información es, como tal, un fenómeno de la transparencia porque le falta toda negatividad*”.⁷ No obstante,

advierte que la “*transparencia tampoco hace clarividente. La masa de información no engendra ninguna verdad. Cuanta más información se pone en marcha, tanto más intrincado se hace el mundo. La hiperinformación y la hipercomunicación no inyectan ninguna luz en la oscuridad*”.⁸

Asimismo, el autor relaciona información y proceso decisional, alertando que estaría “*demonstrado que más información no conduce de manera necesaria a mejores decisiones*”,⁹ coincidiendo con la detección de lo que se ha denominado “*infoxicación*”,¹⁰ es decir, exceso de información que confunde en vez de aclarar. A lo que se adiciona la constatación de una tendencia a la saturación con información de todo tipo de calidades, observándose también situaciones de información falsa o manipulada,¹¹ lo que pone en duda que la gran cantidad de información disponible facilite el proceso decisional.

Mientras que para Castells, con la revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha llegado la “era informacional”, Byung-Chul Han considera que esta revolución de las TIC ha llevado a lo que denomina una “*sociedad del cansancio*”, en donde “*las enfermedades neuronales como la depresión, el trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), el trastorno límite de la personalidad (TLP) o el sín-*

4 Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2018. Resumen analítico. UIT. Suiza. 2018. Disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2018-SUM-PDF-S.pdf p. 2.

5 *Ibidem*.

6 CASTELLS, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Editorial Siglo XXI. México, p. 27.

7 HAN, Byung-Chul (2015). *La sociedad de la transparencia*. Herder. Argentina, p. 77.

8 *Ibidem*, p. 80.

9 *Ibidem*.

10 GOMEZ NIETO, Begoña. El consumidor ante la infoxicación en el discurso periodístico. En Estudios sobre el Mensaje Periodístico. Vol. 22, Nº 1 (2016) 313327. Disponible en http://dx.doi.org/10.5209/rev_ESMP.2016.v22.n1.52598

11 SALMON, Crhistian (2019). *La era del enfrentamiento*. Península. España.



drome de desgaste ocupacional (SDO), definen el panorama patológico de comienzos de este siglo”,¹² permitiendo constatar que “la sociedad del siglo XXI ya no es una sociedad disciplinaria, sino una sociedad de rendimiento”,¹³ caracterizada “por el verbo modal positivo **poder** sin límites”,¹⁴ que estaría produciendo “depresivos y fracasados”.¹⁵ Ello debido a que “a partir de cierto punto de productividad, la técnica disciplinaria, es decir, el esquema negativo de la prohibición, alcanza su propio límite”¹⁶ y la “positividad del poder es mucho más eficiente que la negatividad del deber. De este modo, el inconsciente social pasa del deber al poder. El sujeto de rendimiento es más rápido y más productivo que el de obediencia. Sin embargo, el poder no anula el deber. El sujeto de rendimiento sigue disciplinado. Ya ha pasado la fase disciplinaria. El poder eleva el nivel de productividad obtenida por la técnica disciplinaria, esto es, por el imperativo del deber. En relación con el incremento de productividad no se da ninguna ruptura entre el deber y el poder, sino una continuidad”.¹⁷

En este contexto, “lo que enferma no es el exceso de responsabilidad e iniciativa, sino el imperativo del rendimiento, como nuevo **mandato** de la sociedad del trabajo tardomoderna”.¹⁸ Observándose de este modo un nuevo patrón conductual entre

las personas en la medida que se incrementa su interacción y dependencia del ciberespacio.

Bajo una perspectiva de la **gestión** o administración de organizaciones,¹⁹ también hay coincidencia respecto a la idea de un cambio de paradigma, identificándose con la “Cuarta Revolución Industrial”.²⁰ En efecto, se trataría de cambios “tan profundos que, desde la perspectiva de la historia humana, nunca ha habido una época de mayor potencial o peligro”,²¹ pues “no solo consiste en máquinas y sistemas inteligentes y conectados. Su alcance es más amplio. Al mismo tiempo, se producen oleadas de más avances en ámbitos que van desde la secuenciación genética hasta la nanotecnología, y de las energías renovables a la computación cuántica. Es la fusión de estas tecnologías y su interacción a través de los dominios físicos, digitales y biológicos lo que hace que la cuarta revolución industrial sea fundamentalmente diferente a las anteriores”.²²

Esta distinción sería debido a tres cualidades que las distingue de otros procesos de cambio y corresponderían a su velocidad, amplitud y profundidad; y el impacto en los sistemas.²³ Ello ayudaría a entender por qué es un nuevo paradigma, donde inclusive son necesarias nuevas

12 HAN, Byung-Chul (2016). *La sociedad del cansancio*. Herder. España, p. 11.

13 *Ibidem*, p. 25.

14 *Ibidem*, pp. 26 – 27.

15 *Ibidem*, p. 27.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*, pp. 27 – 28.

18 *Ibidem*, p. 29.

19 Ideas presentadas en este punto han sido formuladas previamente en SANCHO, Carolina. “Ciberinteligencia: Contextualización, aproximación conceptual, características y desafíos”. *Cuaderno de Trabajo* N° 1, 2018. ANEPE. Chile. [Fecha de consulta: 1 noviembre 2018]. Disponible en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-Trabajo-N%C2%B01-2018.pdf>

20 SCHWAB, Klaus (2017). *La cuarta revolución industrial*. Argentina, Debate..

21 *Ibidem*, p. 15.

22 *Ibidem*, p. 21.

23 *Ibidem*.



profesiones (por ejemplo, científico de datos), herramientas (por ejemplo, big data) y procesos (por ejemplo, el gobierno de datos) para enfrentarlo en forma eficiente y eficaz considerando este nuevo ambiente.²⁴

En una perspectiva **politológica**, este cambio de paradigma no ha eliminado los conflictos. En efecto, se han manifestado situaciones de conflicto,²⁵ permitiendo constatar que el ciberespacio presenta peligros a la seguridad de personas, organizaciones y Estados. Ello justifica la creciente importancia que adquiere la ciberseguridad en la agenda gubernamental. Esto queda reflejado en un reciente informe de la OEA, titulado “Gestión del Riesgo Cibernético Nacional”, que indica: *“los últimos 30 años, los gobiernos, las empresas y los ciudadanos se han vuelto críticamente dependientes del Internet y de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Tenemos la creencia que siempre funcionarán los servicios esenciales para el ciudadano, como la energía y las telecomunicaciones, y que los bienes, servicios, datos y capital cruzarán fronteras sin inconvenientes. La realidad, sin embargo, es que muchos sistemas e infraestructuras en red son vulnerables y están siendo explotados. Organizaciones de todo tipo están sufriendo mayores violaciones a sus datos, actividad criminal, interrupción del servicio y destrucción de su propiedad. Colectivamente, nuestra inseguridad está creciendo. Más de 100 países y un número cada vez mayor de actores*

*y personas no estatales pueden causar daños a las infraestructuras en red de gobiernos y de la industria. Los objetivos varían según el actor, desde: el activismo político; fraude y delito informático; robo de propiedad intelectual (PI); espionaje; interrupción del servicio; y destrucción de bienes y activos. Los países y las empresas están viviendo en un mundo de inseguridad cibernética: todos los gobiernos, empresas y personas están enfrentando riesgos cibernéticos. Y todos comparten un nivel de responsabilidad en su gestión. Como lo evidencian eventos recientes, los países y las empresas deben primero comprender que en el centro de su estrategia y agenda digital debe estar un enfoque disciplinado de gestión de riesgos. El riesgo de inacción es demasiado grande.”*²⁶

De esta manera, el ciberespacio como dominio, en una perspectiva del conflicto, plantea la existencia de novedosos peligros a abordar desde el Estado (pero no exclusivamente). Siendo necesario contar con una capacidad para anticipar –enfrentar– mitigar, evitando daños que afecten los intereses o la existencia de personas, organizaciones o Estados, debido a la presencia de actores con intereses opuestos –frecuentemente delictuales– que buscan una ganancia en lógica de suma cero.

También desde una perspectiva politológica, pero más orientado a la idea de poder, se constata la asimetría en la que se encuentra actualmente el ciudadano que al usar las TIC.

24 Este entorno cada vez más digital ha motivado que desde las instituciones de formación profesional, aparezcan programas académicos que ofrecen formación, herramientas metodológicas y nuevas materias que permitan gestionar el entorno digital promoviendo el máximo rendimiento de las TIC. Los tres ejemplos, corresponden a formaciones, cursos (por ejemplo, científico de datos) o materias que hoy son ofrecidos por universidades que asumen el desafío de formar profesionales para gestionar el ciberespacio considerando eficiencia, eficacia y seguridad.

25 CLARKE, Richard y KNAKE, Robert (2011). La guerra en red. Ariel. España.

26 HATHAWAY, Melissa. “Gestión del Riesgo Cibernético Nacional”. OEA. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. pp. 7-8. Disponible en <https://www.oas.org/es/sms/cicte/ESPCyberrisk.pdf>



En efecto, las personas constituyen unidades productoras de datos –para muchos el nuevo petróleo–, cuyos beneficios –frecuentemente sin la autorización de quien ha generado el dato– son solo para las grandes empresas tecnológicas y de comunicaciones quienes obtienen valiosas ganancias con ello. Actualmente hay importantes avances en la modificación de esta asimétrica relación, buscando empoderar al ciudadano de los datos que produce, en términos de privacidad y beneficios económicos. Con respecto a lo primero, hay una tendencia a la regulación desde el Estado en la protección de datos personales –lidera este camino la Unión Europea con su directiva en la materia–. En cuanto a lo segundo, se avanza en lo que se ha denominado “monetización de los datos”. Se trata de la cuantificación económica del valor de los datos producidos por el ciudadano o cliente y la compensación que le corresponde por el aporte hecho a las empresas que usan estos datos para sus beneficios económicos.²⁷

En síntesis, el dominio del ciberespacio ha traído aparejado una revolución en la forma en que se producen las interacciones sociales. En la perspectiva de diversos autores y diferentes disciplinas correspondería a un cambio de paradigma. No obstante, los conflictos siguen existiendo, inclusive por parte de actores con una lógica de suma cero. Ello justifica observar con especial atención los peligros que presenta el uso del ciberespacio.

2. El dominio del ciberespacio presenta peligros a la seguridad

Los peligros en el ciberespacio, obliga a identificar amenazas y vulnerabilidades en este dominio, con la finalidad de prevenir, enfrentar o mitigar su manifestación. Al respecto, es posible encontrar diversos reportes que abordan el tema. Por ejemplo, el documento “Gestión del Riesgo Cibernético Nacional”, publicado por la OEA en 2017, describe algunas situaciones donde la seguridad en el ciberespacio es vulnerada. Se trata de casos transnacionales de alcance global, como han sido los malware: WannaCry, NotPetya y Trisis, cuyo patrón de actuación se explica así:

“En mayo de 2017, el secuestro de archivos a cambio de un rescate tuvo como blanco específico las fallas en los sistemas operativos de Microsoft Windows y esto afectó a millones de computadoras en 150 países en todos los sectores comerciales. Este ataque global, un secuestro de archivos muy sencillo llamado WannaCry, detuvo operaciones de fabricación, sistemas de transporte y sistemas de telecomunicaciones. Según la Oficina Nacional de Auditoría en el Reino Unido, WannaCry afectó al menos 81 de las 236 entidades del Servicio Nacional de Salud inglés, volviendo inoperable el equipo médico y afectando de manera importante la salud y la seguridad pública.

En junio de 2017, se lanzó NotPetya, otro malware (un software malintencionado) más destructivo. NotPetya se extendió entre las empresas en red del

27 Al respecto ver: PLAZA, José. “Big data y los nuevos modelos de negocio: Monetizar los datos”. En *Retina de El País* de España, publicado el 26 de enero de 2019. Disponible en https://retina.elpais.com/retina/2019/01/24/tendencias/1548330003_121352.html y ALONSO, Oscar. Monetización de los datos: la importancia de los datos para las empresas. En *La Vanguardia* de España, publicado el 4 de enero de 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/economia/20180104/434058696189/monetizacion-datos-empresas-the-valley.html>



mundo a través de un mecanismo de actualización de software para un programa de contabilidad ampliamente utilizado (doc.me). En cuestión de minutos, el software malintencionado infectó decenas de miles de sistemas conectados a Internet en más de 65 países, incluidos unos que pertenecen a instituciones gubernamentales, bancos, empresas de energía y otras compañías. Por ejemplo, el ataque de NotPetya contra A.P. Moller-Maersk, la compañía naviera más grande del mundo, cifró y eliminó los sistemas de tecnología de la información de la empresa en todo el mundo. Por lo tanto, Maersk tuvo que detener las operaciones en la mayoría de las 76 terminales portuarias de la compañía en todo el mundo, interrumpiendo el comercio marítimo por semanas. Las pérdidas financieras de Maersk causadas por NotPetya superaron los US\$ 300 millones, ya que tuvo que reconstruir toda su infraestructura, incluidos 4.000 nuevos servidores, 45.000 computadoras nuevas y 2.500 aplicaciones nuevas. Se estima que NotPetya ocasionó pérdidas por miles de millones de dólares debido a la interrupción de los negocios y la destrucción de propiedad en todo el mundo. Las pérdidas primarias y secundarias a la economía digital fueron significativas y el daño a los servicios e infraestructuras críticas llevó meses en recuperarse.

Aún más preocupante, en agosto de 2017, una instalación de petróleo y gas de Arabia Saudita se vio repentinamente obligada a cerrar. Fue víctima de Trisis, un virus informático bien diseñado para sabotear los sistemas de control industrial (SCI). Creado para afectar los componentes operacionales de la tecnología de la información en sitios industriales como petróleo y gas y servicios de agua, este software malicioso, o arma, tiene como objetivo específico los mecanismos de seguridad física (sistema de paro por emergencia) de los SCI. Si bien este es solo un ejemplo público del uso exitoso de este software destructivo, Schneider Electric les recomendó a sus clientes de servicios críticos y propietarios de infraestructura que garantizaran que sus sistemas son redundantes en caso de que uno o más sistemas fallen como resultado de una actividad maliciosa futura".²⁸

Complementando el panorama de riesgos en el ciberespacio, EUROPOL elaboró una lista con los principales ciberdelitos. En el informe "Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada en Internet 2018" (IOCTA), ha realizado "una descripción general de las amenazas y tendencias actuales y anticipadas de los delitos cometidos y/o facilitados en línea",²⁹ los que son sistematizados en la tabla N° 1.³⁰

28 HATHAWAY, Melissa. "Gestión del Riesgo Cibernético Nacional". OEA. 2018., pp. 7 - 8. Disponible en <https://www.oas.org/es/sms/cicte/ESPcyberrisk.pdf>

29 Al respecto ver "Internet Organised Crime Threat Assessment 2018". Europol. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018>

30 *Ibidem*.



Tabla N° 1: Principales Amenazas en Ciberdelito³¹

	PELIGRO
	El ransomware, ³² que conserva su dominio.
	El DdoS, ³³ que sigue plagando organizaciones públicas y privadas.
	La continuación en la producción de material de explotación sexual infantil (CSEM, por su sigla en inglés).
	El fraude de tarjeta no presente domina el pago, pero el skimming ³⁴ continúa.
	En la medida que crece el abuso criminal de las criptomonedas, los usuarios de divisas y los intercambiadores se convierten en objetivos.
	Cryptojacking: ³⁵ Una nueva tendencia de ciberdelito.
	La ingeniería social sigue siendo el motor de muchos ciberdelitos, como por ejemplo el phishing, el vishing ³⁶ y el smishing. ³⁷
	Continuidad en el negocio ofrecimiento de ilícitos en la darknet, ³⁸ aun cuando hay un creciente cierre de este tipo de plataformas de los principales oscuros mercados de internet, sin embargo el negocio continúa.

Fuente: EUROPOL, 2018

Asimismo, la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) ha relacionado

- 31 Extraído de "Internet Organised Crime Threat Assessment 2018". Europol. 2018. [Fecha de consulta: 26 Octubre 2018]. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018>
- 32 Un "tipo de malware que bloquea una computadora o dispositivo móvil, o encripta los datos en un sistema, exigiendo dinero para restaurar la funcionalidad" (traducido por la autora), de acuerdo a lo explicado "Online safety", de INTERPOL. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Online-safety/Ransomware>
- 33 Distributed Denial of Service (Ataque de Denegación de Servicio Distribuido), lo que corresponde a "una denegación de servicios realizada, simultáneamente desde varios sistemas informáticos bien por diversos usuarios a la vez o bien, generalmente, por medio del control de botnets". Definición extraída de MIRÓ, Fernando (2020). *El cibercrimen*. Marcial Pons. Argentina. p. 309.
- 34 Puede entenderse como la "obtención de información relativa a tarjetas de crédito bien mediante engaño o gracias a la utilización de técnicas de clonado o de fotografía o de grabación de la actividad de una tarjeta de crédito con la intención de usar tales datos para el posterior fraude; bien por medio de microcámaras, de dispositivos incorporados a la ranura de los cajeros automáticos que clonan la banda magnética, o de engaños más burdos realizados en conjunción con camareros o vendedores cómplices que pasan la tarjeta al sujeto que las clona cuando el cliente no lo ve". Definición extraída de MIRÓ, *ibidem*, pp. 307–308.
- 35 Puede entenderse como "el uso ilegítimo de un equipo por parte de los cibercriminales para realizar el proceso de obtención de criptomonedas y obtener el total de las ganancias". En CCN-CERT IA-25/18; Publicado el Ministerio de Defensa. España. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3027-ccn-cert-ia-25-18-cryptojacking/file.html>
- 36 Puede entenderse como un "práctica consistente en la utilización de mensajes de telefonía basada en voz sobre IP para conseguir de la víctima información personal, financiera o cualquier otro tipo de datos confidenciales". Definición extraída de MIRÓ, *ibidem*, p. 309.
- 37 Puede entenderse como "Smishing es el término que se emplea para referirse a los engaños recibidos por medio de SMS con el fin de apoderarse de los datos del usuario, entre otras opciones, por medio de la instalación de un sistema espía". JAIMOVICH, Desiré. "Qué es el smishing y por qué pone en jaque la privacidad". En periódico electrónico Infobae, publicado el 28 de julio de 2017. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.infobae.com/tecnologia/2017/07/28/que-es-el-smishing-y-por-que-pone-en-jaque-la-privacidad/>
- 38 Puede entenderse a partir de las "grandes secciones de Internet que los motores de búsqueda no pueden detectar, lo que se conoce como la "web profunda". Si bien la mayor parte de lo que existe en la web profunda no es información peligrosa, puede ser mal utilizada deliberadamente por personas con intenciones maliciosas. Esta parte oculta de Internet donde los criminales no se detectan se llama "Darknet". Definición extraída de INTERPOL. En Cybercrime, threats, the darknet. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/The-threats/The-Darknet>



las amenazas en el ciberespacio con los agentes amenazadores y se presenta en tabla N° 2, donde son visualizados los distintos niveles de capacidad para hacer daño de varios agentes amenazadores.

La P se refiere a un riesgo principal y la S uno secundario. La diferencia entre ambos está dada por el daño directo o indirecto que puede generar a las principales capacidades de una organización.

Tabla N° 2: Implicación de agentes amenazadores en las principales ciberamenazas³⁹

AGENTES AMENAZADORES AMENAZAS CIBERNÉTICAS	Cybercriminals	Insiders	Nation States	Corporations	Hacktivists	Cyberfighters	Cyberterrorists	Script kiddies
Malware	P	S	P	P	S	S	S	S
Web-based attacks	P		P	P	P	P	P	S
Web application attacks	P		P	P	P	P	S	S
Denial of Service	P		S	S	P	P	S	P
Botnets	P		P	P	S	P		S
Phishing	P	P	P	P	P	P		
Spam	S	P	S	S				
Ransomware	P	S	P	P		S		S
Insider threat	P		S	P		S	S	
Physical manipulation / damage / theft / loss	P	P	P	P	S		S	S
Exploit kits	P		P	P		S		
Data breaches	P	P	P	P	P	P	P	S
Identity theft	P	P	P	P	P	P	S	S
Information leakage	P		P	P	S	S	S	S
Cyber espionage		S	P	P		S		

Fuente: ENISA, 2018.

Enfrentar estos peligros requiere de una adecuada comprensión de estas amenazas e inclusive de la oportuna detección de vulnerabilidades. Inteligencia puede ser una capacidad necesaria y útil para lograrlo, particularmente debido a la dificultad que presenta la detección, persecución y sanción de los ilícitos que estos incidentes pueden generar debido a:

- El anonimato en su ocurrencia;
- La extraterritorialidad en su comisión;
- La dificultad para establecer la atribución al responsable del ciberincidente y;
- La capacidad de mutar que presentan los malware utilizados en los ataques.

³⁹ Extraído de "ENISA Threat Landscape Report 2017". ENISA. UE. 2018. P. 98. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2017>



En este contexto, la ciberinteligencia resulta clave para comprender, anticipar, evitar e inclusive detectar el incidente que puede estar ocurriendo en el ciberespacio y muy especialmente lo que hay detrás de su comisión.

Se entiende la ciberinteligencia tanto en un sentido amplio como estricto. En términos amplios, se trataría de *“un conjunto de actividades que apuntan a obtener conocimiento previo de amenazas y vulnerabilidades a los sistemas de comunicación de información a través de una variedad de medios técnicos”*, debido a que *“al igual que cualquier dominio público, el ciberespacio es vulnerable a amenazas, ataques y acciones maliciosas de diferentes actores que tienen varias motivaciones, intenciones, objetivos y herramientas”*.⁴⁰ *“En sentido estricto, se trata de un medio específico de obtención de información al que se puede acceder para obtener datos e información necesaria para los fines de la inteligencia, siendo su sigla CIBERINT (CYBERINT). En efecto, bajo*

*la premisa que el ciberespacio es una fuente que contiene información abierta, mixta o cerrada”*⁴¹ útil para la organización.

Al menos dos aportes es posible asociar a ciberinteligencia. El primero, se relaciona con la elaboración de una perspectiva integrada de peligros en el ciberespacio, describiendo los riesgos en términos de: quién(es), cómo y para qué. Ejemplo de ello, que ilustra en forma genérica la idea puede encontrarse en la tabla N° 3. En el sector privado es posible encontrar informes que reportan sobre estas situaciones en forma similar y son actualizados periódicamente, como es el caso del “X-Force threat Intelligence Index 2020” elaborado por Servicios de Inteligencia y Respuesta ante Incidentes X-Force de IBM.⁴² En este documento se plantea la conveniencia de *“aprovechar la inteligencia de amenazas para comprender mejor las motivaciones y las tácticas del actor amenazador a fin de priorizar los recursos de seguridad”*.⁴³

Tabla N° 3: Integra actores, incidente y objetivo en el ciberespacio

AUTORÍA	OBJETIVOS		
	GOBIERNO	SECTOR PRIVADO	CIUDADANOS
Ataques patrocinados por otros Estados.	Espionaje, ataques contra infraestructuras críticas, APT.	Espionaje, ataques contra infraestructuras críticas, APT.	
Ataques patrocinados por Privados.	Espionaje	Espionaje	

40 GRUSZCZAK, Artur (2016). *New Security Challenges*. Polonia, Palgrave Macmillian.

41 SANCHE, Carolina. “Ciberinteligencia: Contextualización, aproximación conceptual, características y desafíos”. Cuaderno de Trabajo N°1, 2018. ANEPE. Chile. [Fecha de consulta: 1 noviembre 2018]. Disponible en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-Trabajo-N%C2%B01-2018.pdf>.

42 “X-Force threat Intelligence Index 2020”. IBM. EE.UU. 2020. Disponible en <https://www.ibm.com/downloads/cas/1ARE04K8>

43 *Ibidem*, p. 46.



AUTORÍA	OBJETIVOS		
	GOBIERNO	SECTOR PRIVADO	CIUDADANOS
Terroristas, extremismo político e ideológico.	Ataques contra redes y sistemas; contra servicios de Internet, infección con malware; contra redes, sistemas o servicios de terceros.	Ataques contra redes y sistemas; 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.
Crimen Organizado.	Espionaje	Robo de identidad y fraude.	Robo de identidad digital y fraude.
Ataque 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 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 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: Torres, 2013.

El segundo aporte se relaciona con su colaboración en la etapa inicial de la “cadena de eliminación cibernética”, que se ilustra en la figura N° 1. Denominada así por “analistas de **Lockheed Martin Corporation**”⁴⁴ con la finalidad de esquematizar el proceso de incidente asociado a una amenaza persistente avanzada (APT), “con la intención de

ayudar a la toma de decisiones para detectar y responder de una forma más adecuada a los posibles ataques o intrusiones a los que se encuentra expuesto cualquier sistema. Esta cadena (...) es lo que ha venido a llamarse *Cyber Kill Chain* dentro del mundo de la ciberseguridad”.⁴⁵ En efecto, se trata de un “proceso dirigido contra un objetivo con la

44 “Cyber Kill Chain en Sistemas de Control Industrial”. En Incibe, publicado el 26 de octubre de 2016. Incibe – Cert. España. 2016. Disponible en <https://www.incibe-cert.es/blog/cyber-kill-chain-sistemas-control-industrial>

45 *Ibidem*.

intención de conseguir unos efectos deseados. Se trata como una cadena porque se compone de una serie de pasos necesarios donde una mitigación en cualquiera de ellos supone la ruptura de la cadena, reflejada en una frustración del atacante (...) se compone de una secuencia de siete pasos,

que caracterizan las diferentes etapas de un ataque avanzado. Esta cadena facilita a la potencial víctima el proceso de identificar y aprender de cada fase del ataque, lo que le permite determinar si las medidas de protección son las adecuadas en función de la etapa del ataque.⁴⁶

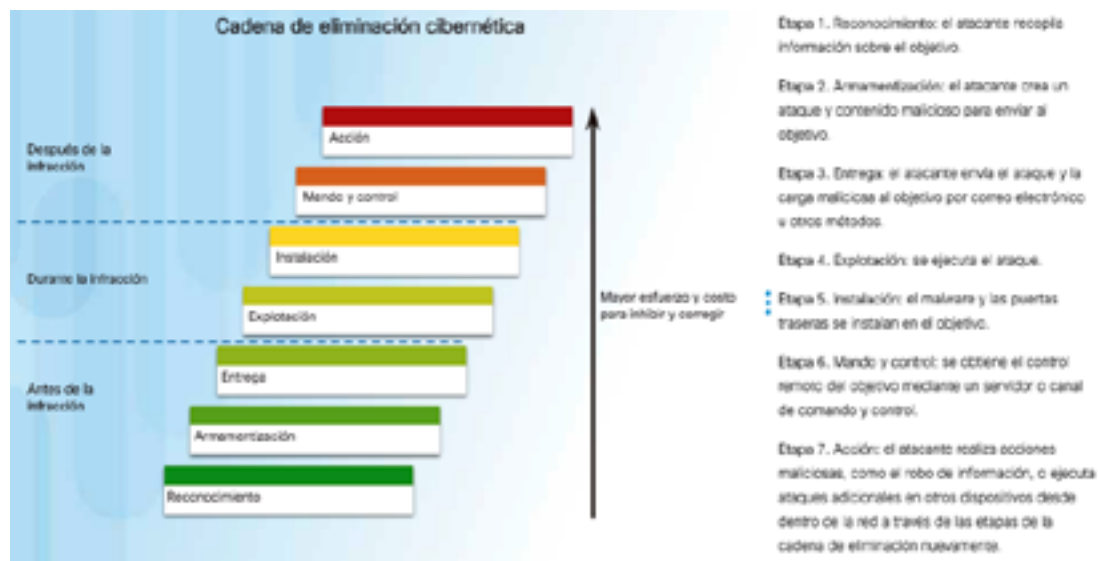


Figura Nº 1: Cadena de eliminación cibernética

Fuente: CISCO, 2019.

Ejemplo de incidentes con esta tipología serían los denominados "ataque malware destructivos", usados "tanto por criminales cibernéticos como por actores del estado nacional".⁴⁷ Se trata de un "software malicioso con la capacidad de hacer que los sistemas afectados queden inoperables y desafía su reconstitución. "Las variantes de malware más destructivas causan la destrucción mediante la eliminación o la sobreescritura de archivos que son críticos para que el sistema operativo pueda funcionar. En algunos casos,

el malware destructivo puede enviar mensajes adaptados a equipos industriales para que dejen de funcionar".⁴⁸

Para IBM en esta definición "se incluye el tipo de ransomware que es capaz de borrar datos de las máquinas o de cifrar datos de manera irreversible en una máquina".⁴⁹ Crowther y Gordon ilustran el modo en que acciones específicas en diferentes etapas pueden conducir a un incidente en el ciberespacio (figura Nº 2).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Op. cit.* IBM. P. 13.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.



Before Initial Entry	Preparation of malware Selection of target (Social Engineering)
Initial Entry	Phishing operation Placing hardware into the system
Reconnaissance	Exploring the network Identifying Administrators & Leaders Assessing vulnerabilities
Preparation to create effect	Putting in Backdoor Changing software to allow you to create your chosen effect
Creation of effect	Moving money Taking information Denial of Service

Figura N° 2: "Cyberspace Operation Sequence".

Fuente: Crowther y Gordon, 2019.

El éxito de una "cadena de eliminación cibernética" (Ciber Kill Chain) implica el desarrollo de una serie de operaciones en el ciberespacio, diferentes pero relacionadas, pueden lograr el efecto buscado, tal como lo esquematizan Crowther y Gordon en la figura N° 3.

Cyber Operations	Any action taken in cyberspace
Information Operation	Cognition shaping, much of which happens in cyberspace
Intelligence Operation	Gathering important information and analyzing it; much information gathering happens in cyberspace
Cyber crime	Crime that occurs in cyberspace. Important and growing number of cyber operations
Cyber attack	An armed attack in cyberspace. Usually requires one of these results: • Property damaged • Property destroyed • Person hurt • Person killed

Figura N° 3: "Types de Cyber Operations".

Fuente: Crowther y Gordon, 2019.

Los ataques de malware destructivos han aumentado en los últimos años en países con creciente uso masivo del ciberespacio en su gestión.⁵⁰ En el marco de la pandemia, las organizaciones claves para enfrentar esta crisis como los servicios de salud, son críticos. Anteriormente, se han conocido intentos por atacarlos y ya se han reportado casos de intentos similares en el marco de esta crisis por pandemia en algunos países.⁵¹ ¿Estamos tomando los resguardos necesarios para el caso chileno?

50 "Nueva Orleans es la víctima más reciente de ataques cibernéticos en EE.UU. En Infobae, publicado el 16 de Diciembre de 2019. Infobae. Argentina". Disponible en <https://www.infobae.com/america/agencias/2019/12/16/nueva-orleans-es-la-victima-mas-reciente-de-ataques-ciberneticos-en-eeuu/> y "Crysis fue el "ransomware" más detectado en España en 2019" En La Vanguardia, publicado el 15 de enero de 2020. España. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20200115/472912347226/crysis-fue-el-ransomware-mas-detectado-en-espana-en-2019.html>

51 GARCÍA, Luis. "Las fuerzas de seguridad detectan el intento "masivo" de hackeo informático a hospitales". En *La Vanguardia*, publicado el 23 de marzo de 2020. España. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200323/4853402732/coronavirus-hackeo-informatico-hospitales-policia-nacional-guardia-civil.html> y PURBA, Narinder. "Hospital de Estados Unidos fue víctima de un ransomware "al azar". En welivesecurity, publicado el 15 de Febrero de 2016. Disponible en <https://www.welivesecurity.com/la-es/2016/02/15/hospital-estados-unidos-victima-ransomware/>



En síntesis, los peligros en el ciberespacio son diversos. La integración de la información asociada a los incidentes serios que pueden ocurrir, justifica contar con una capacidad de ciberinteligencia, tanto para integrar los diferentes peligros que pueden manifestarse, sus posibles autores y objetivos, como para comprender, anticipar o alertar la ocurrencia de ellos.

3. Seguridad y Defensa en el ciberespacio: aproximación al caso chileno

Los incidentes en el ciberespacio pueden ser variados, como por ejemplo: ciberataques, ciberdelitos, ciberespionaje e inclusive conflictos entre países que usan el ciberespacio para realizar actos hostiles como causa o respuesta a crisis entre ellos.⁵² En estas situaciones es necesario proteger la confidencialidad, disponibilidad e integridad de la información. Frecuentemente para lograrlo se contempla, como mínimo, la promoción de medidas orientadas a la robustez, resiliencia y trazabilidad de los sistemas informáticos. Ello estará condicionado por la política de ciberseguridad que se posea.

Una etapa inicial, tanto de la política de ciberseguridad como la de ciberdefensa, ha sido la parte conceptual. Ello se justificaba ya que ambas políticas contaban con la participación de diversas entidades públicas, siendo necesario un marco conceptual compartido para facilitar la cooperación y coordinación interagencial.

Además era necesario generar nuevos términos cuya comprensión fuese unívoca.

Una primera aproximación al tema fue desarrollada en el documento "Bases para una Política Nacional de Ciberseguridad" durante el año 2015. Entre ellos se encuentra ciberseguridad y ciberdefensa, entendidos como:

"Ciberseguridad: es tanto una condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.

Ciberdefensa: el término posee dos acepciones - (A) en un sentido amplio, son acciones contempladas en el marco de una política nacional de ciberseguridad orientadas a proteger el ciberespacio ante cualquier acción que pueda dañarlo; (B) en un sentido restringido, es el conjunto de políticas y técnicas de la Defensa Nacional destinadas a enfrentar los riesgos y amenazas propias del ciberespacio, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales".⁵³

Un documento posterior de mayor rango legal, el Decreto N° 533 del año 2015, define ciberseguridad como *"aquella condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el*

52 GUIMÓN, Pablo. "EE UU lanzó este jueves un ciberataque a Irán autorizado por Trump". En *El País* de España, publicado el 24 de junio de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/06/23/estados_unidos/1561302401_346950.html y NYE, Joseph. Ciberguerra y Ciberpaz. EN: Project Syndicate, 2012.

53 Bases para una Política Nacional de Ciberseguridad. Ministerio del Interior y Seguridad Pública / Ministerio de Defensa Nacional, 2015. Chile, pp. 13 - 14. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <http://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2015/12/Documento-Bases-Pol%C3%ADtica-Nacional-sobre-Ciberseguridad.pdf>.



*ciberespacio, como también, el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición;*⁵⁴ constatándose continuidad en la aproximación conceptual al término en los dos documentos referenciados.

Se adiciona a lo indicado, el glosario desarrollado en la política de ciberdefensa,⁵⁵ el que contempla diversos términos relacionados con el ciberespacio y complementa lo abordado en el anterior documento gubernamental. Con relación a los conceptos revisados en este artículo, señala:

“Ciberdefensa: conjunto de principios, políticas e instrumentos destinados a proteger el ciberespacio desde un punto de vista de la defensa nacional y estratégico-militar.

Ciberseguridad: condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestruc-

turas tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como también el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.”

Una comparación de los términos ciberseguridad y ciberdefensa en los diferentes documentos revisados se puede observar en la tabla N° 4 y permite apreciar que con relación al término ciberseguridad hay plena coincidencia en la conceptualización de la noción en los tres textos comparados. Algo diferente ocurre con el término ciberdefensa, el que presenta diferencias en los dos documentos donde se aborda su conceptualización. No obstante, estas diferencias no son contradictorias. En efecto, se trata de una mayor precisión de la noción en el último documento que se aborda, presumiblemente debido a una mayor madurez en el análisis del concepto.

Tabla N° 4: Comparación de términos en documentos vinculados a la PNCS

Documento Término	Bases para una Política Nacional de Ciberseguridad (2015)	Decreto 533/2015	Política de Ciberdefensa
Ciberseguridad	Es tanto una condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.	Aquella condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como también el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.	Condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como también el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.

54 Decreto 533/2015, artículo séptimo. Crea Comité interministerial sobre Ciberseguridad. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile. 2015. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1079608>.

55 Política de Ciberdefensa. Publicada en el *Diario Oficial* 9 de marzo de 2018. Chile. 2018 , p. 6. Búsqueda efectuada el 26 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>



Documento Término	Bases para una Política Nacional de Ciberseguridad (2015)	Decreto 533/2015	Política de Ciberdefensa
Ciberdefensa	El término posee dos acepciones: en un sentido amplio, son acciones contempladas en el marco de una política nacional de ciberseguridad orientadas a proteger el ciberespacio ante cualquier acción que pueda dañarlo; en un sentido restringido, es el conjunto de políticas y técnicas de la Defensa Nacional destinadas a enfrentar los riesgos y amenazas propias del ciberespacio, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales.		Conjunto de principios, políticas e instrumentos destinados a proteger el ciberespacio desde un punto de vista de la defensa nacional y estratégico-militar.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

La tabla N° 5 compara la concepción tradicional de Seguridad y Defensa contenida en el *Libro de la Defensa Nacional* 2017⁵⁶ y lo señalado en la Política de Ciberdefensa (PCD) sobre ciberseguridad y ciberdefensa. Al revisar los términos seguridad y defensa con relación a ciberseguridad y ciberdefensa, se constatan similitudes y diferencias. Las similitudes se relacionan con la naturaleza del término y las diferencias se vinculan con la

especificidad del ámbito de aplicación. En efecto, seguridad y ciberseguridad es entendida como condición. Por su parte, defensa y ciberdefensa es explicada como el conjunto de capacidades disponibles, relacionándolo directamente con la fuerza o lo estratégico militar, respectivamente. Ambos términos con el prefijo ciber, pueden ser entendidos como un tipo específico del término más genérico (seguridad y defensa).

Tabla N° 5: Comparación de términos asociados a Seguridad y Defensa

Documento Término	Libro de la Defensa Nacional 2017	Política de Ciberdefensa (PCD) ⁵⁷
Seguridad	“Condición que se desea alcanzar para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social, económico y sustentable, y es resultado, en consecuencia, del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias.” ⁵⁸	Condición caracterizada por un mínimo de riesgos y amenazas a las infraestructuras tecnológicas, los componentes lógicos de la información y las interacciones que se verifican en el ciberespacio, como también el conjunto de políticas y técnicas destinadas a lograr dicha condición.

56 Términos cuya aproximación conceptual presenta una continuidad con relación a las versiones previas de los *Libros de la Defensa Nacional* chilenos.

57 Se elige este documento para efectuar la comparación por ser el más reciente de los tres analizados en la tabla N° 4.

58 *Libro de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. Chile. 2017. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. p. 102. Disponible en <http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>



Documento Término	Libro de la Defensa Nacional 2017	Política de Ciberdefensa (PCD) ⁵⁷
Defensa	"Acción del Estado para mantener la independencia política del país y su integridad territorial, así como para proteger a su población frente al uso de la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza por parte de actores internacionales. Considera el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de tales bienes y de sus intereses. Su propósito es contribuir al logro de una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores". ⁵⁹	Conjunto de principios, políticas e instrumentos destinados a proteger el ciberespacio desde un punto de vista de la defensa nacional y estratégico-militar.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

4. Política pública de ciberseguridad y ciberdefensa en Chile: desafíos

El ciberespacio y su seguridad es una materia de creciente interés desde una perspectiva gubernamental, al menos por tres motivos. El primero, debido a su creciente uso por personas, organizaciones privadas e instituciones públicas a nivel nacional e internacional, en los diferentes ámbitos de la actividad que realizan, sea social, político, económico, entre otras. El segundo, se relaciona con su relevancia desde una perspectiva de seguridad, debido a que el ciberespacio como dimensión en la que se efectúan comunicaciones, acciones, interacciones y transacciones entre personas, organizaciones privadas e instituciones públicas, requiere contar con condiciones mínimas que garanticen la continuidad del servicio de acceso al ciberespacio. El tercero, se vincula con un enfoque de defensa, toda vez que es necesario contar con una capacidad liderada desde el Estado, para responder frente a incidentes en el ciberespacio que afecten tanto su uso seguro, como a la infraestructura crítica y la infraestructura crítica de la información, poniendo en peligro la

soberanía nacional o la estabilidad institucional.

Por este motivo, se han formulado políticas ciberseguridad y ciberdefensa. Los objetivos planteados en la PNCS son: (1) Contar en el país con una infraestructura de la información robusta y resiliente, preparada para resistir y recuperarse de incidentes de ciberseguridad, bajo una óptica de gestión de riesgos; (2) Velar desde el Estado por los derechos de las personas en el ciberespacio; (3) Desarrollar en Chile una cultura de la ciberseguridad en torno a la educación, buenas prácticas y responsabilidad en el manejo de tecnologías digitales; (4) Establecer en el país relaciones de cooperación en ciberseguridad con otros actores y participar activamente en foros y discusiones internacionales; y (5) Promover en el país el desarrollo de una industria de la ciberseguridad, que sirva a sus objetivos estratégicos.

El Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF) está contemplado en varios objetivos de la PNCS, por medio de la participación directa en algunas medidas de política pública derivadas de cada objetivo 1 y 5, tal como se ilustra en la tabla N° 6.

59 *Ibidem*, p. 96. Disponible en <http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>



Tabla N° 6: Objetivos de la PNCS que considera explícitamente al MINDEF⁶⁰

Objetivo	MEDIDA DE POLÍTICA PÚBLICA 2017 - 2018	RESPONSABLE / COLABORADORES
1	Preparar y enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre ciberseguridad, para consolidar institucionalidad y manejo de incidentes de seguridad informática en el país.	MISP - MINDEF – MINHACIENDA (CICS supervisor de la medida)
	Preparación de normativa que establezca mecanismos seguros de intercambio de información en el gobierno, entre autoridades de alto nivel y otros funcionarios que manejen información reservada o secreta.	MISP - MINDEF - ANI– MINREL- MINSEGPRES
5	Analizar la regulación y aplicación del régimen vigente de compras públicas respecto a apoyo productivo e intereses nacionales estratégicos.	MINHACIENDA (Dirección Chilecompra) - MISP - MINDEF
	Realizar estudios tanto de caracterización de la industria de ciberseguridad (oferta), como de acceso y uso de ciberseguridad en el país (demanda), con el objeto de orientar programas especiales para impulsar la industria de ciberseguridad nacional, en sectores definidos.	CORFO - MINDEF - MINECON

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Junto a lo indicado, la PNCS contempla un Sistema Nacional de Políticas Digitales, compuesta entre otras por PNCS y PCD, tal se indica en la figura N° 2.

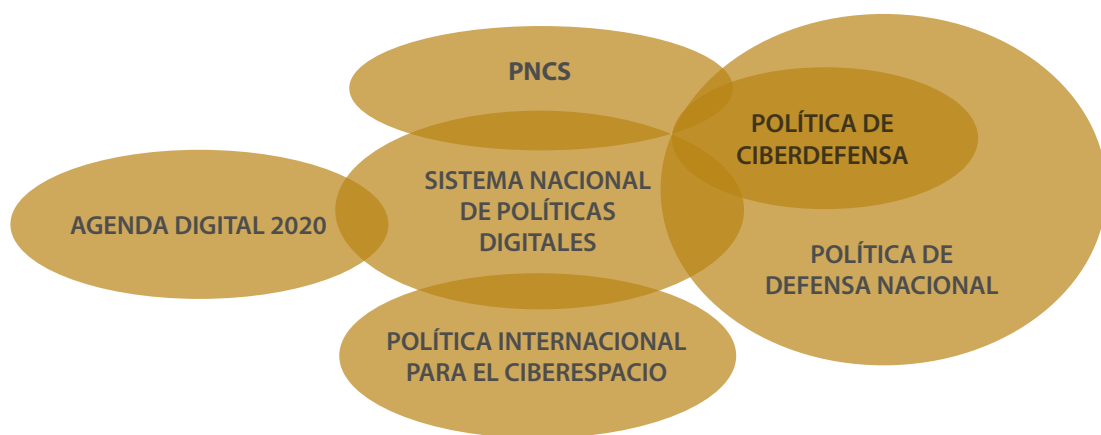


Figura N° 2: Sistema Nacional de Políticas Digitales.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Finalmente, la PCD es parte tanto de la PNCS como de la política de Defensa Nacional. La aplicación de las políticas de la Defensa Nacional al ciberespacio contempla tres ejes, tal como se sistematiza en la tabla N° 7.

⁶⁰ Las siglas utilizadas en los cuadros a continuación corresponden a: CICS: Comité Interministerial sobre Ciberseguridad; MISP: Ministerio del Interior y Seguridad Pública; MINHACIENDA: Ministerio de Hacienda; ANI: Agencia Nacional de Inteligencia; MINSEGPRES: Ministerio Secretaría General de la Presidencia; MINREL: Ministerio de Relaciones Exteriores; MSGG: Ministerio Secretaría General de Gobierno; MINECON: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; CORFO: Corporación de Fomento a la Producción.



Tabla N° 7: Objetivos de la PNCS que considera explícitamente al MDN

Eje	Planteamiento	Acciones
Empleo de los medios de ciber-defensa.	El Estado de Chile considera que un ciberataque puede llegar a ser tan dañino como un ataque armado. Chile podrá considerar los ciberataques masivos sobre su soberanía, sus habitantes, su infraestructura, o aquellos que afecten gravemente sus intereses, como un ataque armado, y de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, podrá hacer uso de los medios que estime apropiados, tanto físicos como digitales, en el ejercicio de su derecho a la legítima defensa. El Estado de Chile protegerá su infraestructura crítica de la información, ejerciendo su soberanía sobre aquellas redes y recursos digitales.	La Defensa Nacional se ocupará de identificar la ocurrencia de ataques, facilitar o permitir su correcta atribución a otros Estados o grupos no estatales, aplicar las contramedidas adecuadas, y dar cumplimiento a la obligación internacional de identificar y detener los ataques que otros países puedan realizar a través de su infraestructura de información.
Cooperación internacional y promoción de la transparencia y la confianza entre los Estados.	Atendido el carácter transfronterizo del ciberespacio, una de las mejores formas de enfrentar los riesgos y amenazas que su uso intensivo genera es establecer relaciones de cooperación en ciberdefensa con otros actores estatales, organismos internacionales y participar de manera activa en foros y discusiones internacionales, que propenden a generar un ciberespacio seguro en el ámbito de la defensa. El ciberespacio también se encuentra regido por el derecho internacional, y el desafío es interpretar las disposiciones vigentes de los diversos acuerdos internacionales, en consonancia con los principios de política exterior de Chile. Chile promoverá tanto una conducta en el ciberespacio basada en los principios antes señalados, como la adopción de códigos de conducta y de normas internacionales que fomenten la paz y la seguridad internacional, particularmente a nivel regional y con sus países vecinos.	La Defensa Nacional participará activamente en la elaboración y posterior implementación de las medidas de transparencia y de generación de confianza, discutidas y promovidas tanto bilateralmente como en diversos foros internacionales multilaterales, políticos y militares, tales como la ONU, la OEA y el Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Sudamericanas, entre otros.
Desarrollo de capacidades.	El Estado de Chile desarrollará y mantendrá las capacidades técnicas necesarias para resguardar la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad del ciberespacio institucional del sector Defensa, con especial atención, al menos, a sus • Sistemas y redes de comunicaciones institucionales; • Sistemas y redes de mando y control; y, • Sistemas de armas.	Para ello, el MINDEF y sus instituciones dependientes y relacionadas deberán, de conformidad con la legislación vigente: a. Identificar y definir el rol del recurso humano en la ciberdefensa; b. Implementar los modelos formativos que sean necesarios para cumplir con ese rol; c. Definir y crear las especialidades, subespecialidades o especialidades secundarias en el área de la ciberdefensa para oficiales y suboficiales, manteniendo una continuidad de trabajo en dicha área de desempeño, reestudiando los requisitos de ascenso y otras obligaciones o interferencias que pudieran afectar su continuidad como especialistas. Se deberá considerar y promover la igual participación de mujeres y hombres en el área de la ciberdefensa;



Eje	Planteamiento	Acciones
Desarrollo de capacidades.	El objetivo es contar con un ciberespacio institucional robusto y resiliente que sea capaz de enfrentar y hacerse cargo de los riesgos y amenazas digitales que puedan afectar su confidencialidad, integridad y disponibilidad. El Estado de Chile desarrollará y mantendrá las capacidades necesarias para la autodefensa del país –en conformidad con la Política Nacional de Ciberseguridad–, y la protección de sus intereses vitales, para lo cual se requiere no solo de los recursos y herramientas técnicas pertinentes, sino que exige contar con personal calificado, en número y aptitudes suficientes, en todos los niveles institucionales, mediante programas generales y especializados de formación, capacitación y sensibilización del personal del sector de la Defensa Nacional y sus entornos más cercanos.	d. Definir y crear las especialidades, subespecialidades o especialidades secundarias en el área de la ciberdefensa para oficiales y suboficiales, manteniendo una continuidad de trabajo en dicha área de desempeño, reestudiando los requisitos de ascenso y otras obligaciones o interferencias que pudieran afectar su continuidad como especialistas. Se deberá considerar y promover la igual participación de mujeres y hombres en el área de la ciberdefensa; e. Identificar e implementar modelos de reclutamiento y reserva de personal calificado; f. Incrementar la interacción con el sector privado y académico, para contar con sus capacidades en la materia; y g. Promover la innovación y la investigación aplicada en materia de ciberseguridad, desde una perspectiva conjunta. La ciberdefensa ha impuesto retos que deben ser afrontados institucionalmente. Para ello, la Defensa Nacional realizará la reorganización orgánica que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones en el ciberespacio, que comprenda, al menos, las siguientes medidas: a. Se creará un Comando Conjunto de Ciberdefensa, bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO), responsable del planeamiento y ejecución de las operaciones militares conjuntas de ciberdefensa del país; b. Se creará un Equipo de Respuestas a Incidentes Informáticos (CSIRT) de la Defensa Nacional, que junto con brindar seguridad a las redes y sistemas del MINDEF, actuará como ente coordinador técnico con los CSIRT de las instituciones de la Defensa Nacional, el que será dirigido por el EMCO. En el mediano plazo se implementará un CSIRT sectorial que coordine los CSIRT institucionales; c. Cada rama de las Fuerzas Armadas contará con un CSIRT, y se evaluará la necesidad de crear nuevos equipos en los organismos relacionados o dependientes del MINDEF ; d. Se creará una Oficina de Ciberdefensa y Seguridad de la Información en el gabinete del MINDEF, que tendrá por función esencial prestar asesoría en materia de ciberseguridad y ciberdefensa; e. Se fortalecerán las capacidades de ciberseguridad del MINDEF y sus instituciones dependientes o relacionadas; y f. Se creará una capacidad de reserva nacional para la ciberdefensa del país.

Fuente: Política de Ciberdefensa, 2018.



Cada una de estas políticas presenta desafíos. Con relación a la PNCS es necesario evaluar su nivel de cumplimiento de metas y comenzar a preparar la política que la reemplazará, pues el texto está formulado hasta el año 2022. En el caso de la PCD es necesario avanzar en su socialización e implementación; como también identificar supuestos, medidas o acciones que es necesario ajustar por cambios en el entorno. Ambas presentan el desafío de lograr efectivamente un trabajo interagencial, con todas las entidades que se ha contemplado su aporte para el logro de los objetivos y metas establecidas.

Mención transversal para ambas políticas, tiene considerar la inclusión de todos los actores involucrados, promoviendo la coordinación interagencial como mecanismo de gestión que permita un trabajo colaborativo y fluido entre actores de naturaleza, formación y pertenencia institucional diversa. Especialmente porque en este tema aplica plenamente dos frases conocidas, como “se es tan fuerte como el eslabón más débil de la cadena” y, en el contexto de dos tipos de organizaciones, existen “aquellas que han sido hackeadas y lo saben y aquellas que han sido hackeadas y no lo saben”, quedando en evidencia que se trata de un fenómeno que no excluye a nadie.

Conclusiones

La revolución de las tecnologías de la información y comunicación, no solo ha generado una nueva dimensión en la relación entre personas y organizaciones, inclusive se plantea que ha producido un cambio de paradigma en la sociedad. Característico de ello es el modelo organizacional denominado en “red”, el que presenta mayores niveles de flexibilidad en su gestión, permitiendo que el poder sea mucho más dinámico que en otros modelos organizacionales. Sin embargo, este dominio presenta peligros en su uso, siendo

necesario incorporar la ciberseguridad y ciberdefensa en su gestión.

La novedosa naturaleza del ciberespacio como dominio o ambiente en el cual se producen las interacciones sociales a diferencia de los tradicionales como tierra, aire, mar o espacio, ha llevado a redefinir tradicionales términos como seguridad y defensa cuando estos son aplicados al ambiente cibernético o virtual.

El caso chileno no es una excepción en la materia. Además se han formulado políticas públicas específicas para cada tema que se encuentran interrelacionadas. En efecto, ambas políticas se conectan con otras vinculadas en el marco del Sistema Nacional de Políticas Digitales. La PNCS ha permitido conocer el enfoque que se da a la ciberseguridad y la PCD ha facilitado comprender el modo en que se aborda desde una perspectiva de política pública especializada la ciberdefensa. De esta manera, en documentos específicos son definidos los conceptos de ciberseguridad y ciberdefensa. Ellos no pierden su esencia en comparación a su tradicional comprensión en el mundo físico. En efecto, mientras la seguridad es entendida como condición y la defensa es comprendida como capacidad y acción proveniente desde el sector defensa y, especialmente, por las FF.AA., ambos son redefinidos al ser aplicados al ciberespacio, sin perder su esencia.

Este auspicioso avance de contar con PNCS y PCD requiere continuidad para ser profundizado. Además, es necesario abordar algunos desafíos como condición necesaria para progresar en mayores niveles de ciberseguridad y ciberdefensa, siguiendo estándares internacionales. Entre ellos destaca ser capaz de trabajar interagencialmente, potenciando la diversidad de formación, intereses y roles que tienen, permitiendo que sea una riqueza y fuente de legitimidad en los objetivos, medidas y acciones que se propongan.



Bibliografía

- "Crysis fue el 'ransomware' más detectado en España en 2019" En *La Vanguardia*, publicado el 15 de enero de 2020. España. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20200115/472912347226/crysis-fue-el-ransomware-mas-detectado-en-espana-en-2019.html>
- "Cyber Kill Chain en Sistemas de Control Industrial". En *Incibe*, publicado el 26 de octubre de 2016. Incibe – Cert. España. 2016. Disponible en <https://www.incibe-cert.es/blog/cyber-kill-chain-sistemas-control-industrial>
- "Nueva Orleans es la víctima más reciente de ataques cibernéticos en EE.UU. En *Infobae*, publicado el 16 de diciembre de 2019. Infobae. Argentina". Disponible en <https://www.infobae.com/america/agencias/2019/12/16/nueva-orleans-es-la-victima-mas-reciente-de-ataques-ciberneticos-en-eeuu/>
- "X-Force threat Intelligence Index 2020". IBM. EE.UU. 2020. Disponible en <https://www.ibm.com/downloads/cas/1ARE04K8>
- ALONSO, Oscar. Monetización de los datos: la importancia de los datos para las empresas. En *La Vanguardia* de España, publicado el 4 de enero de 2018. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/economia/20180104/434058696189/monetizacion-datos-empresas-the-valley.html>
- Bases para una Política Nacional de Ciberseguridad. Ministerio del Interior y Seguridad Pública / Ministerio de Defensa Nacional, 2015. Chile. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <http://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2015/12/Documento-Bases-Pol%C3%ADtica-Nacional-sobre-Ciberseguridad.pdf>
- CASTELLS, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura. El poder de la identidad*. Editorial Siglo XXI. México.
- CCN-CERT IA-25/18. Ministerio de Defensa. España. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3027-ccn-cert-ia-25-18-cryptojacking/file.html>
- CLARKE, Richard y KNAKE, Robert (2011). *La guerra en red*. Ariel. España.
- CROWTHER, Glen. The Cyber Domain. *The Cyber Defense Review*, Vol. 2 N° 3 (FALL 2017), pp. 63-78. Disponible en www.jstor.org/stable/10.2307/26267386
- CROWTHER, Glen y Gordon, Jack. Presentación "Cyber Threat Landscape for the medical community". Florida International University, EE.UU. 2019. Disponible en <https://ghc.fiu.edu/wp-content/uploads/sites/11/2019/05/3.1045-Alex-Crowther-Cyber-Threats-to-medical-Community.pdf>
- Curso sobre Ciberseguridad on line. Cisco, 2019.
- Cybercrime, threats, the darknet. INTERPOL. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/The-threats/The-Darknet>
- Decreto 533/2015, artículo séptimo. Crea Comité interministerial sobre Ciberseguridad. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile. 2015. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1079608>



- ENISA Threat Landscape Report 2017. ENISA. UE. 2018. P. 98. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2017>
- HATHAWAY, Melissa. "Gestión del Riesgo Cibernético Nacional". OEA. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.oas.org/es/sms/cicte/ESPcyberrisk.pdf>
- Estado de la Ciberseguridad en el Sector Bancario en América Latina y el Caribe. OEA. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <http://www.oas.org/es/sms/cicte/sectorbancariospa.pdf>
- Informe sobre Medición de la Sociedad de la Información 2018. Resumen analítico. UIT. Suiza. 2018. Disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2018-SUM-PDF-S.pdf
- GARCÍA, Luis. "Las fuerzas de seguridad detectan el intento "masivo" de hackeo informático a hospitales". En *La Vanguardia*, publicado el 23 de marzo de 2020. España. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200323/4853402732/coronavirus-hackeo-informatico-hospitales-policia-nacional-guardia-civil.html>
- Internet Organised Crime Threat Assessment 2018. Europol. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.europol.europa.eu/internet-organised-crime-threat-assessment-2018>
- GOMEZ Nieto, Begoña. El consumidor ante la infoxicación en el discurso periodístico. En *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*. Vol. 22, Nº 1 (2016) 313327. Disponible en http://dx.doi.org/10.5209/rev_ESMP.2016.v22.n1.52598
- JAIMOVICH, Desiré. "Qué es el smishing y por qué pone en jaque la privacidad". En periódico electrónico *Infobae*, publicado el 28 de julio de 2017. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.infobae.com/tecno/2017/07/28/que-es-el-smishing-y-por-que-pone-en-jaque-la-privacidad/>
- GRUSZCZAK, Artur (2016). *New Security Challenges*. Polonia, Palgrave Macmillan,
- Libro de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa Nacional. Chile. 2018. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- GUIMÓN, Pablo. "EE UU lanzó este jueves un ciberataque a Irán autorizado por Trump". En *El País* de España, publicado el 24 de junio de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/06/23/estados-unidos/1561302401_346950.html
- MIRÓ, Fernando (2012). *El cibercrimen*. Marcial Pons. Argentina.
- HAN, Byung-Chul (2015). La sociedad de la transparencia. Herder. Argentina. 2015.
- NYE, Joseph. Ciberguerra y Ciberpaz. En Project Syndicate, 2012.
- HAN, Byung-Chul (2016). *La sociedad del cansancio*. Herder. España.
- Online safety, de INTERPOL. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <https://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Online-safety/Ransomware>



- PLAZA, José. "Big data y los nuevos modelos de negocio: Monetizar los datos". En *Retina de El País* de España, publicado el 26 de enero de 2019. Disponible en https://retina.elpais.com/retina/2019/01/24/tendencias/1548330003_121352.html
- Política de Ciberdefensa. Publicada en el *Diario Oficial* 9 de marzo de 2018. Chile. 2018. Búsqueda efectuada el 26 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>
- Política Nacional de Ciberseguridad. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile. 2017. [Fecha de consulta: 26 octubre 2018]. Disponible en <http://ciberseguridad.interior.gob.cl/media/2017/05/PNCS-CHILE-FEA.pdf>
- PURBA, Narinder. "Hospital de Estados Unidos fue víctima de un ransomware "al azar"". En *welivesecurity*, publicado el 15 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.welivesecurity.com/la-es/2016/02/15/hospital-estados-unidos-victima-ransomware/>
- SALMON, Christian (2019). *La era del enfrentamiento*. Península. España.
- SANCHO, Carolina. "Ciberinteligencia: Contextualización, aproximación conceptual, características y desafíos". *Cuaderno de Trabajo* N° 1, 2018. ANEPE. Chile. [Fecha de consulta: 1 noviembre 2018]. Disponible en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-Trabajo-N%C2%B01-2018.pdf>
- SCHWAB, Klaus (2017). *La cuarta revolución industrial*. Argentina, Debate.
- TORRES, Manuel, (2013). *Ciberguerra*. En JORDAN, Javier (coordinador) ed. *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Plaza y Valdés. España.

Las Fuerzas Armadas en tareas de emergencia nacional y protección civil

Bernardo Castro Salas¹

Resumen

Chile, uno de los países más sísmicos del planeta, esta vez, se ha visto sometido a una serie de crisis internas, que han demandado al gobierno disponer el empleo de las instituciones de la defensa nacional, en Estados de Excepción Constitucional (EEC), lo anterior, conforme a las atribuciones especiales que le otorga la Constitución Política de Chile, a S.E. el presidente de la república,² la Ley N°18.415 Orgánica Constitucional de Estados de Excepción y la Ley N° 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que en su artículo 1° señala, que “son esenciales para la seguridad nacional y garantizar el orden institucional de la república”.³ Por su parte, el Libro de la Defensa 2017 (LDN), dentro de las “Áreas de Misión” para las Fuerzas Armadas, considera las tareas relacionadas con “Emergencia Nacional y Protección Civil”, razón por la cual se ha estimado pertinente y necesario, hacer una revisión de la forma como las instituciones de la defensa nacional, han debido asumir una serie de misiones y responsabilidades en estos EEC, de las cuales no se tiene registro en los últimos tiempos y, especialmente, de las que se han derivado del EEC de Catástrofe por calamidad pública por el Coronavirus SAR Cov2 (COVID-19), que ha demandado a las autoridades institucionales, grandes esfuerzos,



Palabras Clave

Fuerzas Armadas
Estados de Excepción Constitucional
Situaciones de crisis
Nuevos escenarios
Reglas de uso de fuerza y apoyo en catástrofes.

Keywords

Armed Forces
Constitutional Exception States
Crisis situations
New scenarios
Rules of use of force and disaster support

- 1 Coronel de Ejército (R), Oficial de Estado Mayor, Licenciado en Ciencias Militares, Magíster en Ciencias Militares mención Planificación y Gestión Estratégica, egresado del Magíster de Operaciones de Paz de la Academia de Guerra, Graduado del Curso Superior de Defensa Continental en Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., Magíster en Educación Universidad de Los Andes, Postítulo de Liderazgo Estratégico Universidad Adolfo Ibáñez, fue Asesor de Gestión del Riesgo de Desastres en el MINDEF/EMCO, Jefe de Gabinete de ONEMI, Director Académico de Diplomados en Planificación de GRD en la ACAGUE, ANEPE y del Magíster de GRD con menciones en la ACAGUE, profesor Diplomado Online de GRD y del Diplomado en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos 2020, CESIM/ACAGUE/IEI Universidad de Chile.
- 2 Constitución Política de Chile, Ediciones Gabriela, 2008, p. 39.
- 3 Ley N°18.949 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, 1990, [En línea] [Consulta: 4 de julio 2020] Disponible en www.bcn.cl



tanto en recursos humanos como en el despliegue de material y equipo, por un largo período en beneficio de la población civil, lo anterior, ratificando que son contribuyentes principales del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC).

Abstract

Chile, one of the most seismic countries on the planet, this time, has been subjected to a series of internal crises, which have demanded the Government, to arrange the employment of the institutions of the National Defense, in Constitutional Exception States (EEC), the above, according to the special powers, granted to it by the Political Constitution of Chile, to S.E. the President of the Republic, Law N° 18.415 Constitutional Organic Law of States of Exception and Law N° 18.948 Constitutional Organic Law of the Armed Forces, which in article 1 of its articles states, that "they are essential for national security and to ensure the institutional order of the Republic." For its part, the new Defense Book 2017 (LDN) within the "Mission Areas" for the Armed Forces, considers the tasks related to "National Emergency and Civil Protection", which is why, it has been deemed relevant and necessary, to make a review of the way the institutions of National Defense, have had to be taken on a number of missions and responsibilities, in these EEC, of which there is no record in recent times and, in particular, of those that have resulted from the EEC of Catastrophe by public calamity by the Coronavirus SAR Cov2 (COVID-19), which has demanded from the institutional authorities, great efforts, both in human resources and in the deployment of material and equipment, for a long period for the benefit of the civilian population, ratifying that they are major contributors to the National Civil Protection System (SNPC).

Introducción

*"Cada soldado una (sic) arma solamente ha de aprender, y en ella ejercitarse, y es aquella a que más naturalmente en la niñez mostrare aficionarse; esta (sic) sola procura diestramente saberse aprovechar, y no empacharse en jugar de la pica el que es flechero, ni de la maza y flechas el piquero."*⁴

En esos términos, la pluma del poeta y soldado español describe en su famosa obra épica, algunas de las cualidades que observara en los guerreros de Arauco, como parte de su preparación para el conflicto.

Esta vez, he querido incorporar esta cita, ya que la encuentro notable y muy adecuada para estos fines, especialmente cuando las instituciones de la defensa nacional, que están preparadas para defender nuestra soberanía y son consideradas esenciales para la seguridad nacional, se ven en-

frentadas a asumir diferentes misiones, producto de crisis internas o por situaciones de emergencia o catástrofe y, el Estado, en cumplimiento de su mandato de mantener el estado de derecho, la paz social y proteger a su población, en el territorio nacional, al decir de Weber, se ve enfrentado a hacer uso del monopolio de la fuerza, bajo la figura de un Estado de Excepción Constitucional (EEC) y, de esa forma, disponer el empleo de las Fuerzas Armadas (FAs.) en algunas de esas tareas, cumpliendo con su mandato constitucional.

El Libro de la Defensa Nacional (LDN) 2017, ha definido que "las áreas de misión corresponden a grupos de misiones generales e interrelacionadas entre sí, asignadas a las instituciones de la Defensa Nacional por distintos cuerpos legales normativos del país"⁵ entre ellas, las relacionadas con **Emergencia Nacional y Protección Civil**. Se hace esta aclaración, ya que en el LDN 2010, la Defensa Nacional, definía

4 DE ERCILLA Y ZÚÑIGA, Alonso (2018). *La Araucana*, Penguin Random House Grupo Editorial, p. 30.

5 *Libro de la Defensa Nacional 2017*, (2017).Ministerio de Defensa Nacional, p. 14.



“Ámbitos de Acción”, a decir: nacional, **internacional y cooperación** al Desarrollo y en esta última se incluía **“enfrentar desastres o catástrofes”**,⁶ en consecuencia, dado que las actuales áreas de misión para las instituciones de las FAs consideran según su definición general, una mayor amplitud de acción, es que en este trabajo se tratará de dilucidar de que manera las instituciones las han estado enfrentando, especialmente en un ambiente de crisis social, que en algunos casos alcanzó altos niveles de violencia y destrucción del patrimonio de las ciudades y del país.

En consecuencia, las instituciones de la defensa nacional, conforme a estos escenarios y de acuerdo a lo que señalan los cuerpos legales vigentes, se han debido desplegar en todo el territorio nacional, cumpliendo misiones relacionadas con el orden y seguridad pública en un EEC de Emergencia y por otra parte, apoyando las medidas que adopta la autoridad sanitaria nacional, mediante controles de desplazamiento, toque de queda, aduanas y cordones sanitarios para controlar la propagación de la pandemia COVID-19, tareas que se siguen cumpliendo conforme lo mandata el EEC de catástrofe decretado.

El marco jurídico nacional en situaciones de crisis, emergencia y catástrofes

La Constitución Política de la República (CPR), en su artículo 1°, señala que: *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la*

población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.⁷

Esta transcripción precedente es considerada la piedra angular en que se sustenta el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), entendiéndose que este, es responsable de dar *“la protección a las personas, a sus bienes y medioambiente ante una situación de riesgo colectivo, sea de origen natural o generado por la actividad humana”*,⁸ sistema, al que las instituciones de la defensa nacional han pertenecido siempre, ya que, la Ley N° 16.282, que, data del año 1965, “Fija Disposiciones Permanentes para Sismos y Catástrofes”,⁹ en su artículo N° 19, contempla como parte del mismo, a la Defensa Nacional, cuando señala que, **“el Oficial de más alta graduación de las Fuerzas Armadas que opere en la comuna”**, integrará el Comité Comunal de Emergencia, de tal manera que, en base a estos antecedentes y dada las particulares características de las instituciones y sus respectivas capacidades, el tiempo y los hechos han demostrado que son consideradas un contribuyente histórico y principal del SNPC.

Podemos agregar a lo ya mencionado, lo que señala la Ley N° 18.575¹⁰ que, en su artículo 1°, cuando se refiere a los medios con que cuenta el presidente de la república para ejercer el gobierno y la administración del Estado, precisa que entre los órganos públicos colaboradores para esta función,

6 Libro de la Defensa Nacional 2010, (2010). Ministerio de Defensa Nacional, p. 244.

7 *Op. cit.*, Constitución Política de Chile, p. 15.

8 Plan Nacional de Protección Civil, Decreto N°156, 12 de marzo de 2002, p. 6.

9 Ley N°16.282, [En línea] [Consulta: abril 2020] Disponible en www.bcn.cl

10 Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. [En línea] [Consulta: abril 2020] Disponible en www.bcn.cl



entre otros, se encuentran las FAs, se señala esto, considerando que en más de una oportunidad, se han alzado voces indicando que no deben ser empleadas en este tipo de situaciones.

Todo lo anterior, en un escenario de normalidad constitucional, ya que, cuando las causas y efectos de una crisis interna o una situación de emergencia o catástrofe superan las capacidades de las instituciones encargadas de su gestión, el Estado cuenta con otro tipo de herramientas para hacerle frente, tal como lo prevé la CPR, en los artículos N° 39 al N° 45 y, me refiero a los Estados de Excepción Constitucional (EEC) que en el Art. N° 44, señala que: **“Una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos”**.¹¹ Esa ley, de rango constitucional, es la Ley N° 18.415, Ley Orgánica Constitucional de Estados de Excepción y que trataremos más adelante.

A. Participación de las Fuerzas Armadas en estado de normalidad constitucional

Tal como se ha señalado, en estado de normalidad, las instituciones de las FAs son consideradas un contribuyente principal del SNPC y, para que se cumpla esta premisa, se debe entender que participan de las actividades previstas en el Ciclo Metodológico para el Manejo del Riesgo¹² y, específicamente, en cada una de las fases y etapas de este:

- Fase prevención: etapas prevención-supresión, mitigación, preparación y alerta.

- Fase respuesta.
- Fase recuperación: etapas rehabilitación y reconstrucción.

En consecuencia, las FAs, forman parte de las diferentes organizaciones que integran el SNPC, para el cumplimiento de sus propósitos; ya sea, a través de los Comité de Protección Civil (CPC) para la fase de prevención o integrando el Comité de Operaciones de Emergencia (COE), para la fase de respuesta, todas estas instancias, conforme a la organización política administrativa del país, vale decir, en el nivel comunal, provincial, regional y nacional y, cuando se emplean, aportan sus capacidades al SNPC, de tal manera que, esa es la razón por la cual, a diario, conforme a la planificación que las autoridades políticas desarrollan y de la propia planificación de las instituciones para situaciones de emergencia y desastres, observamos a personal militar, cumpliendo tareas en apoyo de la población civil y no, porque haya sido una iniciativa o voluntad del mando militar. Éste es un verdadero cambio de paradigma que se produce fundamentalmente posterremoto del 27F y que las situaciones de emergencia y catástrofes de los últimos años, han dejado a la vista hasta nuestros días.

A manera de ejemplo, producto de la sequía en el país, es común ver en zonas rurales a personal militar entregando ayuda de forraje para animales, así también, sucede con el empleo de las Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales del Ejército (BRIFES), se reitera que es en estado de normalidad institucional, y que de acuerdo a un convenio marco de cooperación existente del año 2003, entre el Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF)

¹¹ Constitución Política de Chile, *op. cit.* p. 45.

¹² Plan Nacional de Protección Civil. *Op. cit.* pp. 25-27



y el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), esta última, como una corporación de derecho privado, entrena, equipa y certifica a los integrantes de las BRIFES para que realicen trabajos de remate de incendios, vale decir, en segunda línea, ya que la principal responsabilidad sobre los incendios forestales en Chile es de las empresas privadas, y luego, cuando sus capacidades se ven sobrepasadas, interviene CONAF con sus brigadas de incendios y finalmente, intervienen las BRIFES. Todo este diseño operacional se realiza conforme a un Plan de Emergencia para atacar incendios forestales, desde el nivel comunal hasta el nivel nacional.



Otro asunto que se estima necesario considerar a la hora de disponer el empleo de los medios de las instituciones de las FAs en situaciones de emergencia y catástrofes en estado de normalidad constitucional, dice relación con la confusión que muchas veces se produce, cuando la autoridad nacional decreta una **“Zona Declarada en Catástrofe”** o **“Zona de Catástrofe”**, lo que está contenido en la Ley N° 16.282 y se confunde con una **“Zona Declarada en Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe”**, en concreto son

dos situaciones completamente distintas, como veremos a continuación.

Es importante tener claridad sobre la diferencia entre una y otra, ya que, en el primer caso, normalmente, S.E. el presidente de la república, designa a cargo de la gestión de la emergencia o catástrofe a una autoridad política o civil; un ejemplo de este tipo de situaciones es la que se produjo en el año 2007, a raíz del terremoto y recurrencia sísmica en la comuna de Aysén, ocasión en la que fue designada como autoridad máxima en la zona de catástrofe, la intendenta de la Región de Aysén.

En la segunda situación, una vez declarada la **“Calamidad Pública”** se decreta el EEC de Catástrofe y, en ese caso, el presidente de la república, designa a un Jefe de la Defensa Nacional (JDN) normalmente a nivel regional, responsabilidad que a proposición del ministro de Defensa Nacional, recae sobre un oficial general o similar, de más alta graduación o antigüedad en esa región.

Se estima necesario hacer esta diferenciación de estados normativos para la gestión de las emergencias, ya que muchas veces los medios de comunicación, desconociendo la normativa, le dan la misma connotación a uno y otro, lo mismo sucede con la terminología que se usa para estos casos y a manera de ejemplo, es común escuchar en vocerías o puntos de prensa refiriéndose a los **“desastres naturales”** en circunstancias que como lo ha señalado la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), **“Las amenazas son naturales. Los desastres no lo son”**.¹³

Otro antecedente normativo, que tiene plena validez, ya sea para situaciones de emergencia

13 Libro de los Desastres Vistos desde una Óptica Diferente (2015). ONU / EIRD Naciones Unidas. Ginebra, p.10.



o catástrofes en estado de normalidad, como también en EEC, se relaciona con los tipos de mandos que se pueden identificar en la gestión de una emergencia y también en situaciones de crisis internas asociadas al orden y seguridad pública.

Es importante precisar que, previo a decretar una alerta y/o alarma que demande una situación de crisis o de emergencia, la autoridad competente ha evaluado y definido el nivel de impacto del evento destructivo, conforme a lo que se establece en el Plan Nacional de Protección Civil, cuando se refiere a la **“Amplitud y Cobertura de una Alerta”**.¹⁴

Respecto a la cobertura, esta última, precisa que debe hacerse de acuerdo a la organización política administrativa, vale decir, se debe respetar algo tan básico como es la División Política Administrativa del país, en consecuencia, se declaran en riesgo, zonas integrales y no parte de ellas, o sea, una comuna, una provincia, una región o todo el país, en el último nivel, normalmente demandará declarar un EEC, ya que se supone que las capacidades regionales fueron superadas y también considerando el impacto o daño y el grado de alarma y conmoción en la población.

Respecto a los tipos de mando en situaciones de emergencia o catástrofes, el SNPC reconoce tres tipos de mandos que, para los efectos de su cumplimiento, se alinean directamente con lo señalado y que muchas veces, por desconocimiento o improvisaciones, ante la ausencia de una planificación para la emergencia, se vulneran.

En consecuencia, al existir una planificación de emergencia adecuada, que debe ser desarrollada por el Comité de Protección Civil y en donde concurren todos los organismos del SNPC, incluidas la FAs, esta debería contener roles, funciones y responsabilidades de cada uno de los organismos e integrantes del sistema de protección civil que aportan sus capacidades para enfrentar las amenazas identificadas en cada área geográfica y, de esa manera, se identifican los siguientes tipos de mando:¹⁵

- Mando de autoridad: radicado en las autoridades políticas del SNPC; ministro del Interior, intendente, gobernador y alcalde.
- Mando de coordinación: radicado en el Director Nacional de ONEMI y los directores de Protección Civil y Emergencia (ONEMI)
- Mando técnico: radicado en los diferentes organismos o especialidades que actúan en la emergencia. (Entre ellos, al igual que bomberos y otros, se encuentran las FAs.)

El Plan Nacional de Protección Civil hace mención a una forma de mando conjunto, que es la organización que se da en el terreno y, que, en términos generales, es un mando tipo colegiado que ayuda y coopera al mando de la autoridad técnica a un proceso de toma de decisiones, aportando información y capacidades existentes para hacer más efectiva la respuesta en el terreno, que, en sus primeras horas, busca salvar la mayor cantidad de vidas humanas. Bajo esta misma dinámica se ha venido incorporando el concepto de comando de incidente, que cumpliría los mismos propósitos en lo general.

14 Plan Nacional de Protección Civil. *Op. cit.* p. 30.

15 *Ibíd.*, pp. 32-34.



Fuente: Foto/<https://www.onemi.gov.cl/noticias/coe>

Un aspecto importante a tener en cuenta, dice relación con la existencia de la estructura que se ha dotado al SNPC, para cumplir con las tareas propias de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD).

Ya nos hemos referido al Comité de Protección Civil (CPC) al que concurren, “idealmente”, todos los integrantes del SNPC, sean organismos públicos, privados, ONGs y la sociedad civil organizada, que en definitiva son los responsables de elaborar la planificación, que tal como lo señala la política nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y lo definió el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018, se busca transitar desde una respuesta eficaz hacia una prevención eficiente, de tal manera que, de la planificación de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), se deducirán los planes de emergencia o de contingencia ante diferentes amenazas y riesgos a lo que está expuesta la población civil y que de paso, crea las condiciones para que una vez levantada la alerta y/o alarma según sea el caso, se convoque al Comité de Operaciones de Emergencia (COE), órgano responsable de la gestión de la respuesta y recuperación y, al que

concurren, solo los organismos competentes para hacer frente a la situación; entre ellos, los medios declarados y disponibles de las instituciones de la Defensa Nacional.

Con todo lo anterior, respecto a la participación y contribución de las instituciones de las FAs, en situaciones de emergencia o catástrofes, en más de una oportunidad se han alzado voces sobre la forma como estas deberían hacerlo, lo que llevó a las autoridades ministeriales a pedir incluso un pronunciamiento sobre la materia a la Contraloría General de la República de esa época y los dictámenes no dejan de sorprender.

El año 1997, ante una consulta del MINDEF a la Contraloría General de la República (CGR), esta, mediante el Oficio de REF. 37.074/96 de 27. ENE. 97, de la División Jurídica N° 002924 señala que *“el Presidente de la República puede disponer la intervención de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofes naturales, previa declaración del estado de catástrofe, en la forma prescrita por la Constitución Política”*.¹⁶ Debe entenderse que la CPR, solo hace referencia para este caso al Estado de Excepción Constitucional de Catástrofes.¹⁷

Este dictamen estuvo vigente durante nueve años, en donde las instituciones de la Defensa Nacional **solo podían integrarse al SNPC**, y brindar apoyo a las autoridades y a la población civil, solo cuando el presidente de la república decretara un EEC, situación que recién se dio por superada mediante el Oficio de REF. 99.103/07 de 10. SEP. 2008, de la División Jurídica N° 0042822,¹⁸ de la misma CGR, donde resuelve, que conforme

16 Oficio CGR. DIV JURÍDICA. REF. 37.074/96 de 27. ENE. 97/ N°002924. Santiago, 27 de enero 1997. p. 5.

17 Constitución Política de Chile, *op. cit.* p. 42.

18 Oficio CGR. DIV JURÍDICA. REF. 99.103/07 de 10. SEP.08, / N°042822. Santiago, 10 de septiembre de 2008.



lo señala la Ley N° 16.282 (1965) en caso de sismos o catástrofes que provoquen daños de consideración, precisa que: *“De esta manera, entonces, aparece que la normativa vigente en caso de sismos y catástrofes que provoquen daños de consideración en las personas o en los bienes, pero cuya gravedad, a juicio del presidente de la república no conlleve la declaración del respectivo estado de excepción constitucional, admite la intervención de las Fuerzas Armadas en estas actividades de colaboración con otros organismos de la administración del Estado para resolver los problemas que se susciten en las zonas afectadas.”*¹⁹

En su párrafo final, precisa además que, *“En consecuencia, en mérito de lo anteriormente expuesto, procede reconsiderar parcialmente el dictamen N° 2.924 de 27 de enero de 1997, de esta Contraloría General, en cuanto expresa que el presidente de la república solo puede disponer la intervención de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofes naturales, previa declaración del estado de catástrofe, en la forma que prescribe la Constitución.”*²⁰

En buena hora, Chile no fue sorprendido por un evento de gran magnitud en esos años, no obstante lo antes señalado, el MINDEF de todas maneras adoptó medidas de previsión para estos efectos, e impartió instrucciones a las instituciones de las FAs, para estar preparados ante futuras situaciones de emergencia o catástrofe, situación que tuvo su prueba de fuego con el terremoto de magnitud 8.8° Richter, en Cobquecura, VIII Región, conocido popularmente como 27F, que lo sitúa, entre los diez terremotos de mayor magnitud registrados en el planeta y en donde las Fuerzas Armadas tuvieron una actuación

relevante, en varios ámbitos de acción y que ha sido reconocida por todas las autoridades de esa época, amparadas en un EEC de Catástrofe, conforme a la CPR y la Ley N° 18.415.

B. Participación de las Fuerzas Armadas en estados de excepción constitucional

La CPR, refiriéndose a la ley de los EEC, que luego, el año 1990, pasaría a ser la Ley N° 18.415, precisa que: *“Dicha ley contemplará lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional y no podrá afectar las competencias y el funcionamiento de los órganos constitucionales ni los derechos e inmunidades de sus respectivos titulares”*. Esto es un asunto de gran relevancia, especialmente, cuando se trata de las atribuciones que S.E. delega en el Jefe de la Defensa Nacional, según sea el caso.

Como se ha señalado, el 27F es considerado un punto de inflexión, respecto a la participación de las instituciones de las FAs, en situaciones de emergencia y catástrofes, en donde el ejecutivo, producto de la seguidilla de eventos de carácter catastróficos, se ha visto en la necesidad de decretar algún tipo de EEC, particularmente de catástrofe, por la gravedad y efectos de los mismos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Incendio Torres del Paine, 2011
- Terremoto 8.2° Richter de Iquique, 2014
- Incendio interfaz Valparaíso, 2014
- Erupción volcán “Villarrica”, 2015
- Incendios forestales Zona Centro Sur, 2015
- Aluvión de Atacama III Región, 2015

¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

²⁰ *Ibidem*, p. 5.



- Erupción volcán Calbuco, 2015
- Aluvión de Tocopilla II Región, 2015
- Terremoto 8.4° Richter de Coquimbo, 2015
- Incendio Santa Olga Región de El Maule, 2017
- Incendios forestales en la VIII y IX Región, 2019

Y se agregan a lo anterior los hechos recientes, con las situaciones que llevaron al Ejecutivo a decretar un EEC de Emergencia por la crisis del 18 de octubre 2019 (18-O), al que se le ha denominado “estallido social”, situación que no se había vivido en el país, desde lo que se definió como “transición política” o de “retorno a la democracia”, vale decir, desde la década de los años 90 y por otra parte, un EEC de Catástrofe por la calamidad pública que provocó el síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2 o SARS-CoV-2, conocido como COVID-19, que demandó a la comunidad internacional, darle el carácter de pandemia, de lo que no se tenía registro en el país, como se ha dicho, en los últimos 100 años.

En función de estos escenarios podríamos decir a priori, que durante los últimos años el SNPC, del que las instituciones de las FAs, **no hay que cansarse de decirlo, son un contribuyente principal**, han estado sometidas a un alto nivel de demandas y exigencias, con resultados exitosos y con un alto grado de reconocimiento de parte de la civilidad y autoridades, lo que también es válido para la ONEMI, dependiente del Ministerio del Interior y, de ello dan cuenta las encuestas públicas, situaciones de las que está permitiendo extraer importantes experiencias y lecciones aprendidas.

Otro antecedente relevante en este proceso de aprendizaje y mejoramiento de la gestión del riesgo en desastres por parte del sector de la Defensa Nacional, es la creación y funcionamiento del Estado

Mayor Conjunto (EMCO) a partir del año 2011, ya que luego del 27F, surge la necesidad de tener una representación de este en el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia y es así que, mediante el D.S. N° 38 del Ministerio del Interior, promulgado el 18 de enero de 2011 y que entrara en vigencia el 18 de marzo de 2011, se dispone la participación de este, junto al Ministro de Defensa a partir de esa fecha en ese comité nacional.

De la misma manera, se dispuso la figura de una autoridad de enlace regional de la defensa, responsabilidad que recae en la autoridad de más alta graduación de las FAs, en cada región del país, la que junto con asumir como asesor en materias de Defensa Nacional, con la autoridad regional, ante situaciones de emergencia o catástrofe, consolida la información de empleo de las FAs, en la zona ante situaciones de emergencia y catástrofes y las trasmite al Centro de Operaciones de la Defensa Nacional, para uso del Jefe del Estado Mayor Conjunto y por ende del Ministro de Defensa Nacional.

Esta autoridad no tiene relación de mando con los medios de las instituciones en estado de normalidad, pero si, asume el mando de todas las FAs, de Orden y Seguridad Pública, una vez que asume como JDN, cuando se ha decretado el EEC correspondiente.

Con estos antecedentes podríamos decir con propiedad que, en lo general, las FAs, se encontrarían en condiciones de asumir las tareas que el presidente de la república les demande de acuerdo a la ley, una vez que se resuelva decretar un EEC en el territorio nacional, pero, los últimos eventos producidos en Chile se han convertido también a juicio del autor, en una verdadera escuela de aprendizaje.



En primer lugar, el “estallido social” del 18-O, que dio origen al EEC de Emergencia (EEC de E.) por **“grave alteración del orden público o de grave daño a la seguridad de la Nación”**,²¹ se puede precisar que, no existen experiencias previas en este tipo de situaciones y escenarios, al menos, nos referimos a las nuevas generaciones de oficiales y cuadro permanente, lo que ha demandado a las autoridades institucionales y a los mandos respectivos, estar en un permanente monitoreo del desempeño del personal, obteniendo experiencias y lecciones aprendidas para futuras situaciones que les demande la autoridad nacional conforme a la ley.

Y, por otro lado, el síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2 o SARS-CoV-2, reconocido universalmente como COVID-19, actualmente en desarrollo (julio 2020), determinó la necesidad de un EEC de Catástrofe (EEC. de C.) por **“calamidad pública”**, esta vez para todo el territorio nacional y, para lo cual, las instituciones de la defensa nacional se han visto enfrentadas a otro tipo de escenarios de catástrofe, muy distinto de los anteriores vividos por terremotos, y otras situaciones que han demandado decretar EEC., y de los cuales hay una vasta experiencia y lecciones aprendidas.

Volviendo a los EEC, es importante precisar que la CPR del año 1925, señalaba solo los estados de excepción de asamblea y de sitio²² y, recién, la CPR del año 1980 modificada tras la reforma del año 2005, conforme lo dispusiera el Acta Constitucional N° 4 del 11 de septiembre año 1976 y Decreto N° 1553, que trata sobre los Estados de Excepción, los amplía a cuatro EEC, que hoy conocemos:

asamblea, sitio, emergencia y catástrofes y de los cuales, en este trabajo, me referiré solo a los dos últimos.



Fotos : www.reddigital.cl, www.biobiochile.cl

En consecuencia, una vez que se produce el estallido social, el día 19 de octubre de 2019, el presidente de la república decretó el EEC de E mediante Decreto N° 472 y, producto de la escalada de los hechos, el día 20 de octubre mediante el Decreto N° 479, debió ampliar el mismo estado de excepción a toda la Región Metropolitana y, simultáneamente, a todas las regiones del país, con los nombramientos de los JJDDNN, uno por cada región, a quienes delegó parte de sus atribuciones, entre ellas, la restricción de movimiento y el control de toque de queda.

Ahora bien, la CPR define claramente en el capítulo XI, artículo 101, que serán las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las que **“existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”**,²³ de tal manera que, una vez decretado el EEC de E.,

21 Constitución Política de Chile, *op. cit.* p. 44.

22 Constitución Política República de Chile 1925, Imprenta Universo, 1958, p. 35.

23 Constitución Política de Chile, *op. cit.* p. 81.



los JJDDNN, deben asumir en primer lugar, el mando de todas la FAs, de Orden y Seguridad Pública que se encuentren en la zona declarada en estado de emergencia²⁴ y se esperaba que, como lo ha sido o fue históricamente, hacer uso principalmente de su poder disuasivo pero, como se pudo apreciar por los hechos, esta vez, eso no aconteció, ya que las FAs se vieron enfrentados a un nuevo escenario, con personas radicales que como se ha señalado “anómicos”, vale decir, no respetaban nada, ni a nadie.

Se pudo comprobar que no se respetaba el toque de queda, los militares en las calles fueron agredidos, física y verbalmente, junto a Carabineros de Chile, lo demás, ya lo sabemos.

Entonces surge la pregunta ¿cómo las FAs lograrían superar este tipo de situaciones, considerando que su equipamiento, capacitación y entrenamiento están diseñados para el desarrollo de habilidades guerreras (HGs),²⁵ en un campo de combate moderno completamente distinto.

Se debe entender que el actuar del Ejército de Chile se ciñe a la doctrina institucional vigente que señala **“la instrucción y el entrenamiento de las HGs, pretende mantener e incrementar las competencias individuales específicas como integrante de una unidad por medio de acciones realistas, relevantes, dinámicas, fundamentales orientadas al logro de la misión”**,²⁶

esto, como se ha señalado, preferentemente en un campo de batalla moderno.

En consecuencia, cuando se revisan las misiones tradicionales de las FAs, si bien no aparece ninguna específica relacionada con el orden y la seguridad pública, salvo la que por asociación se refiere a que **“son esenciales para la seguridad nacional”**²⁷ para lo cual se entiende que están preparadas, así, las otras, estarían relacionadas con las que se señalan en los Arts. N° 39 y 42 de la CPR, que trata de los EEC y, en este caso, a los EEC de E y EEC de Catástrofe (EEC de C.) y, particularmente, cuando se designan Jefes de la Defensa Nacional, para asumir tareas y responsabilidades, fundamentalmente de orden y seguridad pública.

Dicho lo anterior y al no existir una experiencia previa para actuar en un EEC de E, se han debido asumir una serie de medidas “reactivas”, para hacer frente a estos, entre ellas, la promulgación de Reglas de Uso de la Fuerza (RUF), como una forma de regular justamente el uso de esta.

Por otro lado, en el LDN 2017, se ha establecido que, respecto a la planificación para el empleo de la fuerza, esta se hará sobre capacidades, a diferencia de los antiguos modelos, que se basaba en amenazas; definiendo que esta capacidad, se debe entender como una **“habilidad que permite cumplir misiones asignadas y que esta habilidad depende de la combinación de**

24 Ley N° 18415 Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, 1985, [En línea] [Consulta: 3 julio 2020] Disponible en www.bcn.cl

25 Las Habilidades Guerreras (HGs) genéricas, de la Fuerza Terrestre, representan una selección de tareas de desempeño de primer orden, es decir, constituyen los desempeños esperados (estándares mínimos y máximos) para el cumplimiento de una misión específica en el contexto de un escenario posible y real. Cartilla Habilidades Guerreras Comunes para la Fuerza Terrestre, Ejército de Chile, Comando de Educación y Doctrina, División Doctrina, CDIE- 80008. 2013, p. 1.

26 *Ibidem*, p. 3.

27 Constitución Política de Chile. *Op. cit.*, p. 81.



diferentes factores intervinientes”²⁸ y agrega que: “En el caso de Chile, la capacidad se ha definido como la “habilidad” que se obtiene de la interdependencia y ponderación de factores de capacidad para cumplir las misiones asignadas a la Defensa Nacional”.

En consecuencia, el desarrollo de esas capacidades, lleva implícita la preparación para actuar en este tipo de escenarios, pero nótese, que en el LDN 2017, si bien no se mencionan misiones de orden y seguridad pública en el Área de Emergencia Nacional y Protección Civil, si lo hace en el “Área de Seguridad e Intereses Territoriales”, donde precisa que tiene participación en *“Estados de Excepción Constitucional particularmente en el de Catástrofe o durante actos electorarios”*²⁹

Existe otro antecedente que ha sido poco explorado y que tiene relación con el EEC de E., nos referimos a la promulgación de la Ley N° 20.424, que reestructura el Ministerio de Defensa, crea el Estado Mayor Conjunto (EMCO) y, entre otras modificaciones internas, dispone que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones dejan de pertenecer al MINDEF y pasan a depender del Ministerio de Interior, de tal manera que, todos los temas relacionados con la seguridad interior del Estado, incluida la Planificación de Seguridad Interior, deja de ser responsabilidad del sector de la Defensa y, en consecuencia, pasa a ser un tema del actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por lo tanto, esta materia, deja de ser responsabilidad de esa cartera y en consecuencia de las instituciones de la defensa nacional.

Por lo tanto, como ya se ha señalado, en este

estado de situación y ante la necesidad de contar con un instrumento que permita en cierta medida respaldar y regular el uso de la fuerza desde el punto de vista legal, se dispuso la elaboración de las Reglas de Uso de Fuerza (RUF) para las FAs, en Estados de Excepción Constitucional, las que fueron promulgadas mediante el Decreto N° 8 de 21 de enero de 2020, casi tres meses después de haberse decretado el EEC de E. y que en definitiva, pasará a ser el instrumento con el cual los mandos respectivos instruirán a su personal al momento de ser empleados conforme lo determine el JDN, respectivamente.

Las RUF de las FAs, conforme lo señala el decreto respectivo, cubren solo los EEC de Emergencia, Catástrofe y Sitio, y no se consideró el EEC de Asamblea, entendiéndose que este se decreta producto de una situación de guerra externa, donde no se usan las RUF, sino que Reglas de Enfrentamiento (ROEs en inglés) y que se inspiran en los principios y objetivos definidos en la Carta de la ONU, como también de todos los tratados y convenios internacionales, entre ellos, los Convenios de Ginebra y sus respectivos protocolos.

Sin duda, y tal como normalmente las instituciones lo hacen por doctrina, ya deben estar avocados a hacer las revisiones de las actuaciones después de la acción, para obtener experiencias y lecciones aprendidas, para la próxima vez que les corresponda emplearse en un EEC de Emergencia.

Respecto al EEC de Catástrofe que se ha decretado por la pandemia COVID-19 que se encuentra en pleno desarrollo, está poniendo a prueba la capacidad de todos los Estados y gobiernos del

²⁸ Libro de la Defensa Nacional 2017, op. cit., p. 113.

²⁹ *Ibidem*, p. 116.



planeta y de paso, se está transformando en una verdadera escuela de aprendizaje para las autoridades y organismos que integran el SNPC y entre ellas las instituciones de las FAs.



Efectivamente, en la historia de catástrofes recientes en nuestro país, no existe registro de alguna parecida, aunque si, hemos tenido en la historia del país, una serie de epidemias y también pandemias que han cobrado la vida de miles de chilenos, entre ellas podemos señalar: *“el brote de “viruela” que el año 1890 cobró la vida de 6.776 y 6.012 personas en el año 1891”*,³⁰ que tuvo efectos hasta después de los años 1907 y 1908, junto con los brotes de la “peste bubónica” que reaparece en el puerto de Pisagua.

Luego fue la “viruela” en el año 1910, que cobró 2.253³¹ vidas, solo en la capital. Asimismo, otras pestes y plagas, que, gracias a las medidas adoptadas por el Estado de Chile y la autoridad sanitaria nacional, tras largos años de gestión, han logrado eliminar o neutralizar a varias de ellas, tales como: cólera, fiebre amarilla, dengue, poliomiélitis, fiebre aftosa, como también el brote de “malaria” en Arica y en donde las instituciones de las FAs tuvieron una activa participación.

Chile, es considerado un referente en la región respecto a la adopción de medidas relacionadas con la salud pública, lo anterior en atención a que, nuestro Código Sanitario se encuentra vigente mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 226, de 15 de mayo de 1931 y, que ha sido considerado como uno de los pioneros en salud pública en la región, el que obviamente ha sufrido importantes actualizaciones en el tiempo, pero, que ha sido el marco jurídico de base que le permite al ministro de Salud, previa coordinación con el presidente de la república, decretar “Alerta Sanitaria” por el COVID-19, situación que trae consigo impactos en varios niveles, desde lo doméstico hasta los procesos de producción y del comercio, como se ha podido aprender en este período de crisis, esa es la situación por la cual el presidente no ha delegado todas sus facultades y así lo demuestra el decreto del EEC de Catástrofe vigente.

No nos olvidemos que, el país aún no se recuperaba de los efectos producidos por el 18-O, cuando el 31 de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud (OMS) levanta una alerta sobre el brote mundial del síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2 o SARS-CoV-2, reconocido universalmente como COVID-19, situación que las autoridades sanitarias chilenas recogen y que junto con dictar medidas de preparación para todo el sistema de salud público y activación de los respectivos planes de respuesta, para epidemias y pandemias, se pone en marcha la estrategia necesaria para enfrentar este nuevo flagelo y, que entre los organismos que estaban convocados para enfrentar esta pandemia, se encontraban las instalaciones y capacidades sanitarias de las instituciones de la Defensa Nacional.

30 URRUTIA, R. y LANZA, C. (1993). *Catástrofes en Chile 1541-1992*, Editorial La Noria, p.134.

31 *Ibidem*, pp. 172-179.



El Ministerio de Salud, el 5 de febrero de 2020, mediante el Decreto N° 4 decreta “Alerta Sanitaria” en el país y, luego, el 28 de febrero de 2020, la OMS eleva el riesgo de la alerta de “Alto” a “Muy alto” y con fecha 11 de marzo de 2020, la misma OMS concluye que el COVID-19 alcanza la categoría de pandemia, ya que a esa fecha hay más de 164 países que reportan personas enfermas. Como podemos ver, esta es una clara muestra de lo que se denomina una situación o evento socio organizativo, de carácter antrópico y de manifestación lenta, a diferencia de los de carácter súbito, que suelen ser más cortos y a veces, con alto poder de destrucción, como lo fue el terremoto de Cobquecura y posterior tsunami del 27F.

Tal como lo hemos señalado en otros pasajes de este trabajo, la CPR señala en su artículo 1°, que: **“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”**³² y, como consecuencia de esta pandemia ya declarada, con efectos aún insospechados, el presidente de la república, a instancias de la autoridad sanitaria nacional, vale decir, el ministro de Salud, el 18 de marzo de 2020, firma y despacha el Decreto N° 104, donde se declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública, en todo el territorio nacional, con una vigencia de noventa días y, tal como se ha señalado, el alcance que ha tenido en el tiempo esta situación, determinó que S.E., mediante Decreto Supremo N° 269 de 12 de junio de

2020, haya prorrogado por noventa días más, el EEC de Catástrofe, que se había declarado mediante Decreto Supremo N°104 de 18 de marzo de 2020.

Se reitera que no hay experiencias asociadas a esta ni a otra situación sanitaria parecida en el país y, que ha estado provocando un alto impacto en la población, en varias dimensiones; sanitarias, económicas y también psicosociales y que a esta fecha (julio del 2020), se mantienen medidas como cierre de fronteras, cuarentenas y confinamientos, que han provocado efectos negativos en procesos productivos, cierre de la mayoría de locales comerciales y también las restricciones de desplazamiento de las personas, propias para evitar la propagación del virus, tareas todas, en las cuales las FAs han tenido y tienen un alto grado de responsabilidad de controlar, especialmente, lo que demandado al personal jornadas de trabajo extra y que se denomina normalmente 24/7, con el costo que ello tiene para el personal y sus familias.

Esta vez, como se ha señalado, las instituciones de la Defensa Nacional se están enfrentando, en primer lugar, a una catástrofe muy distinta a las que las situaciones de desastres de origen natural que les había tocado vivir en Chile y, en segundo término, dado que aparece una nueva autoridad de rango nacional y técnica responsable de la pandemia, el ministro de Salud, las FAs y los Jefes de la Defensa Nacional se deben avocar al cumplimiento de las disposiciones que esta autoridad y S.E. determinen, por eso, es que esta es una particular situación de excepción, donde se pueden distinguir, entre otras características, las siguientes:

32 Constitución Política de Chile, *op. cit.* p.15.



- Como se ha señalado, no existe registro histórico de participación en una pandemia de esta magnitud, en los últimos 100 años en el país ni en el mundo.
 - La pandemia, a diferencia de otras situaciones de catástrofe, ha sido de larga duración y no se sabe a la fecha de esta publicación, su término, ni siquiera una proyección.
 - Amplia y total cobertura del territorio, lo que demanda emplear mayoritariamente los recursos de las instituciones en sus respectivas zonas jurisdiccionales, incluyendo relevos y reemplazos de personal a otras ciudades y localidades que lo requieren.
 - El presidente de la república no ha delegado el total de las tradicionales atribuciones en los Jefes de la Defensa Nacional y es así que al ver el Decreto Supremo de EEC, incluso hay varias facultades que se han otorgado al JDN, pero para su aplicación deben ser consultadas previamente a S.E.
 - Los Jefes de la Defensa Nacional deben dar cumplimiento a las medidas que la autoridad nacional sanitaria, después de la aprobación de S.E., dispone para su cumplimiento, entre ellas, las medidas restrictivas a cumplir en todo el territorio nacional, despliegue de cordones sanitarios, aduanas sanitarias, control de acceso a centros comerciales y restricciones de movimientos de personas en puertos, aeropuertos y tráfico aéreo, entre otros.
 - El personal de las FAs al igual que otras profesiones y servicios esenciales que se les ha definido como de “primera línea”, están sometidos a esfuerzos límites y, además, con la AMENAZA del virus latente a su salud e integridad física y esa situación tiene un alcance que va más allá de la persona, sino que también de su familia y seres queridos.
 - Finalmente, a muchos les ha tocado estar al frente de situaciones entre la vida y la muerte y esa, es una experiencia que quedará para siempre en ellos.
- Pero esta pandemia, además ha demandado que las instituciones de la Defensa Nacional han debido desplegar mayores esfuerzos, en apoyo a la gestión de la autoridad sanitaria nacional, lo anterior, aprovechando la capacidad instalada y lo que se ha denominado polivalencia de sus capacidades operativas, entre las que se pueden destacar:
- Despliegue del Hospital Militar Modular de Campaña.
 - Despliegue de más de 30 Puestos de Atención Militar de Especializada (PAMEs).
 - Carguío, transporte y distribución de cajas de alimentos y, además, el reparto de raciones de comida caliente a la población más vulnerable, por medio de cocinas y marmitas móviles.
 - Empleo de medios aéreos para traslados de equipos médicos en vuelos transcontinentales y pacientes críticos en el país, HH de Combate para traslados de pacientes EVACAM.
 - Habilitación del buque Sargento Aldea para atención de pacientes críticos.
 - Aumento de la capacidad hospitalaria de las instituciones para pacientes con COVID-19 y laboratorios para testear PCR.
 - Control de fronteras en zonas aisladas para evitar el tráfico de personas y drogas en pasos fronterizos no habilitados.
 - La industria militar en general a puesto a disposición de la autoridad sanitaria, todas las capacidades de sus instalaciones y profesionales, entre ellos, FAMAE, ASMAR y ENAER con sus respectivos organismos asociados, que han



desarrollado innovaciones, como respiradores mecánicos y reparación de varios de estos, que estaban en mal estado o en desuso en instalaciones de salud pública.

En fin, las instituciones de las FAs, en cumplimiento de su mandato constitucional y su vocación de servicio, han entregado y siguen entregando lo mejor de ellas para bien de sus conciudadanos y de la patria.

Ya habrá tiempo, una vez superada la crisis, para obtener las respectivas experiencias y lecciones aprendidas, al igual como se hace la revisión después de la acción.

Reflexiones finales

La misión principal de las instituciones de las Fuerzas Armadas en Chile, tal como lo señala la CPR, es la defensa de la patria, y para ello deben estar capacitadas, instruidas, entrenadas, equipadas, por lo tanto, el asumir nuevas misiones y tareas, en EEC de Emergencia y Catástrofe, estas, no deben alterar sus habilidades guerreras, ya que estas son su esencia y fundamento de la profesión militar.

Ante nuevos escenarios, entre los que se sitúan los eventos del día 18-O asociados al estallido social y los del 18-M por la Pandemia del COVID-19, se han decretado EE.EE.CC. de E. y C, respectivamente y, producto de las características de los mismos, se puede señalar hasta ahora, que han sido una buena oportunidad para dejar demostrado la capacidad de adaptación de las instituciones en estos nuevos escenarios, que han tenido sus par-

ticuliaridades y que, permitirá sacar experiencias y lecciones aprendidas para el futuro.

La "Pandemia COVID-19", se encuentra en pleno desarrollo y se ha venido transformando en una verdadera escuela de aprendizaje, ya que, si bien el sistema de salud público nacional cuenta con un Código Sanitario de larga data y con planes epidemiológicos y profesionales competentes, el apoyo de las FAs, en las tareas que se le han encomendado ha sido reconocido para tratar de alcanzar la meta que se ha fijado la autoridad sanitaria nacional, para el control de la propagación del COVID-19 en todo el territorio nacional.

Las FAs, son y seguirán siendo un contribuyente principal del SNPC y, si bien el LDN 2017 considera un área de misión para apoyar Emergencia Nacional y Protección Civil, se ha podido observar que la doctrina y los procesos de capacitación, instrucción y entrenamiento de los mandos y unidades de las FAs, es una fortaleza que las distingue, especialmente en situaciones de estrés y de alto riesgo, en este caso, para la salud del propio personal empleado, que ha estado en primera línea.

Finalmente, como señalara Víctor Hugo, en una de sus famosas citas: **"No hay nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo"**,³³ por lo tanto, como dice el viejo concepto militar, ante nuevos escenarios, nuevas apreciaciones y nuevas resoluciones, única forma de estar mejor preparados para los próximos eventos, ya sean de origen natural o antropológicos, conscientes que las amenazas no se pueden gestionar, pero sí, el factor de riesgo.

33 Frases celebres. <https://www.google.com/search?q=frases+celebres+de+victor+hugo+sobre+el+cambio>[En línea] [Consulta: julio 2020]



Bibliografía

- DE ERCILLA y ZUÑIGA, Alonso (2018). *La Araucana*, Editorial Penguin Random House Group.
- Constitución Política de Chile, D.S. N°100, Chile, Santiago, Ediciones Gabriela, 2008.
- Constitución Política República de Chile 1925, Imprenta Universo, 1958.
- CASTRO, Bernardo, Libros de la Defensa como Política de Cooperación Internacional en Desastres. CIEE. ANEPE. *Cuaderno de Trabajo* N°7, 2019.
- Código Penal. Ministerio de Justicia. 12 de noviembre de 1874, última modificación 4 de marzo de 2020. Ley N° 21.212. [En línea] [Consulta: marzo 2020] Disponible en: www.bcn.cl
- Decreto N° 8, Establece las Reglas de Uso de la Fuerza para las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción Constitucional que Indica, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, 21 de enero de 2020, *Diario Oficial* N° 42.586 de 22 de febrero de 2020.
- Decreto N° 479. Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Extiende Declaración de Estado de Excepción Constitucional de Emergencia a toda la Región Metropolitana, de 20 de octubre de 2020. [En línea] [Consulta; abril 2020] Disponible en: www.bcn
- Decreto N° 104. Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, por Calamidad Pública, en el Territorio de Chile, de 18 de marzo de 2020. [En línea] [Consulta; marzo 2020] Disponible en: www.bcn
- Decreto Supremo N° 156. Aprueba Plan Nacional de Protección Civil de 12 de marzo de 2002.
- Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico Ministerio de Defensa, 4 de febrero de 2010. [En línea] [Consulta; marzo 2020] Disponible en: www.bcn
- Ley N° 20.502. Crea Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 21 febrero 2011. [En línea] [Consulta: marzo 2020] Disponible en: www.bcn.cl
- Ley N° 16.282, Decreto N°104 del Ministerio del Interior 1977, Fija Disposiciones para Sismos o Catástrofes. [En línea] [Consulta: marzo 2020] Disponible en: www.bcn.cl
- Ley N° 18.415 Orgánica Constitucional de Estados de Excepción, 1985, [En línea] [Consulta: marzo 2020] Disponible en: www.bcn.cl
- Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. 1986, actualizada el 2020. [En línea] [Consulta: marzo 2020] Disponible en: www.bcn.cl
- Libro de la Defensa Nacional* (2017). Ministerio de Defensa Nacional, Santiago Chile.
- Libro de los Desastres Vistos desde una Óptica Diferente* (2015). ONU / EIRD Naciones Unidas. Ginebra.
- Oficio CGR. DIV JURÍDICA. REF. 37.074/96 de 27. ENE. 97 / N°002924. Santiago, 27 de enero 1997.



Oficio CGR. DIV JURÍDICA. REF. 99.103/07 de 10. SEP.08, / N° 042822. Santiago, 10 de septiembre de 2008. <https://www.google.com/search?q=frases+celebres+de+victor+hugo+sobre+el+cambio>

URRUTIA, R. y LANZA, C (1993). *Catástrofes en Chile 1541-1992*, Editorial La Noria.

El Brexit: pasado, presente y futuro de la relación en defensa entre el Reino Unido y la Unión Europea

Rocío Arenas Riveros¹



Resumen

El siguiente artículo presenta un análisis respecto al proceso del Brexit o desvinculación total del Reino Unido de la Unión Europea, el que comenzó el 31 de enero del año 2020 y debiese concluir en diciembre del mismo año. De manera específica, se investigará en qué estado se encuentra la relación de ambos actores en materia de defensa. Para ello se examinará cómo era la relación previa al Brexit, la actual y cómo se proyecta una cooperación a futuro, por medio de la presentación de escenarios. Se concluye que efectivamente se generará una nueva relación en materia de defensa y que no tendrá precedentes, ya que no será igual a la que existía cuando Londres era integrante, pero tampoco será similar a las actuales relaciones de la Unión Europea con terceros países, que no son integrantes, pero participan en iniciativas de esta materia.

Abstract

The following article presents an analysis regarding the process of Brexit or total decoupling of the United Kingdom from the European Union, which began on January 31, 2020, and should end toward December of the same year. The situation of the defense of their relationship will be specifically investigated. For this, it will be examined how the relationship was before the Brexit, how the current one is, and how the future cooperation can be projected, through the presentation of scenarios. It concludes that a new defense relationship will indeed be generated and that it will be unprecedented since, it will not be the same as the one that existed



Palabras Clave
Brexit
Acuerdo de retirada
Declaración política
Capacidades militares
Política común de seguridad
Defensa.

Keywords
Brexit
Withdrawal agreement
Political declaration
Military capabilities
Common security and defence policy
Defence

1 Cientista Política de la Universidad Diego Portales (UDP) y Magíster en Relaciones Internacionales de University of Nottingham, Reino Unido. Actualmente se desempeña como analista en el CESIM y como docente de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) en la carrera de Licenciatura en Estudios Internacionales.



when London was a member, however, it will neither be similar to the present relations of the European Union with other countries, which are not members, but do participate in initiatives regarding this area.

Introducción

El Brexit² o retirada de Reino Unido de la Unión Europea (UE), ha sido descrita de diversas maneras, entre ellas como un *"pequeño terremoto geopolítico"* y *"un fenómeno político sin precedentes en la era posmoderna"*.³ Esto se debe a que es la primera vez que un país integrante de la UE decide finiquitar su participación. Como es un fenómeno nuevo hay diversas incertidumbres. En primer lugar, respecto a cómo será el proceso de desvinculación de todos los acuerdos ya adquiridos por Reino Unido como integrante de la Unión, tanto en asuntos económicos, jurídicos, medioambientales, culturales, migratorio de seguridad y defensa, entre otros. Segundo, sobre qué asuntos y con qué profundidad podrían ser considerados en una próxima relación entre las partes.

La retirada de Londres significará para la Unión, en materia de defensa, perder parte importante de su *Hard y Soft Power*. El primero, se ve reflejado en que es la octava fuerza militar más desarrollada del mundo,⁴ posee capacidad disuasiva nuclear y como indica el Reporte 2020 del Ministerio de Defensa de Reino Unido,⁵ tiene desarrollada todas sus capacidades de defensa; es el país de Europa que mayor gasto realiza en defensa, es el segundo mayor exportador en la industria de defensa en

el mundo y el mayor contribuyente europeo en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Mientras que, respecto del segundo, se puede observar en su robusta diplomacia; participación en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU); y tiene un gran poder de atracción, persuasión, construcción y movilización de redes de actores a nivel global.⁶

A su vez, Reino Unido abandona al bloque europeo en el contexto que mayor ímpetu se le ha otorgado a la defensa, por medio de nuevas iniciativas que permitirían aumentar las capacidades militares de sus Estados miembros de manera individual como conjunta, a través de fondos específicos para ello y bajo una cooperación estructurada, entre otras iniciativas.

Teniendo en consideración que el 31 de enero del año 2020, Londres dejó oficialmente de ser integrante de la UE, esta investigación busca analizar ¿En qué estado se encuentra la relación en defensa? y ¿Cómo se proyecta una próxima cooperación en defensa?

Para responder las anteriores interrogantes, se retornará al año 2016, en específico al período en que Reino Unido vota en favor de la retirada

-
- 2 Abreviatura que representa la opción de retirada de la Unión Europea. La letra B proviene de la palabra en inglés Britain cuya traducción en español es Gran Bretaña, mientras que "exit" se traduce como salida.
 - 3 BÁRCENA, Luis. 2019. "El impacto del Brexit en las operaciones de la Unión Europea", p. 29. [en línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET02-2019Brexit.pdf
 - 4 De acuerdo con el Ranking 2020 de PowerIndex Reino Unido es el poder militar N° 8 a nivel mundial. El N° 1 es EE.UU.; 2° Rusia; 3° China; 4° India; 5° Japón; 6° Corea del Sur; 7° Francia; 9° Egipto; y 10° Brasil. [en línea] Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
 - 5 Ministry of Defence United Kindgom. 2020. "UK Defence in Numbers 2019" [en línea] Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-defence-in-numbers-2019>
 - 6 THE SOFT POWER 30 [en línea] Disponible en: <https://softpower30.com/>



de la UE, con el fin de conocer cómo se llega al Brexit y cuál fue el procedimiento normativo para que Londres dejase de ser integrante de la UE en enero pasado. Consecutivamente, se analizará la relación en materia de defensa entre Reino Unido y la UE, haciendo referencia a su pasado y presente para responder a la primera interrogante y, finalmente, al futuro, para elucidar la segunda interrogante.

Mientras que el pasado identificará las iniciativas en defensa en que participaba el Reino Unido previo al Brexit, como la Política Común de Seguridad y Defensa y la Agencia Europea de Defensa, el presente distingue la relación actual entre las partes, la que consiste en un proceso de transición, donde se llevan a cabo negociaciones para que Londres se desvincule completamente de toda normativa y responsabilidades adquiridas cuando era integrante de la Unión. Este período está estructurado y normado por el Acuerdo de Retirada, el que busca lograr que la separación sea ordenada, coherente y transparente.

En consecuencia, el futuro, indica cómo las partes quieren consolidar una próxima relación en asuntos de defensa de acuerdo con la Declaración Política, texto firmado por ambas partes que reúne las materias y condiciones en que se quiere establecer una nueva relación. Así también, se presentan distintos escenarios de cómo podría ser la próxima relación en defensa.

Finalmente, se concluye que la próxima relación en defensa consistirá en que Reino Unido tendrá mayores concesiones que los actuales terceros

países que participan en asuntos de defensa, pero que no son miembros de la UE. Entre las razones se encuentra el hecho que ninguno de ellos reúne el *Hard* y *Soft power* de Londres y que existen significativos intereses comunes en juego, como consolidar la industria de defensa europea.

El aporte de la siguiente investigación radica en que analiza un asunto que se está desarrollado actualmente en Europa y una vez que finalice habrá cambiado el esquema de cooperación en asuntos de defensa de las últimas dos décadas entre Reino Unido y la UE. Si bien aún no hay una posición clara de cómo se configurará la próxima relación en defensa entre estos actores, este trabajo contribuye a esclarecer la situación actual y presentar eventuales escenarios. A su vez, busca aportar a la literatura sobre el Brexit en el ámbito de la defensa, considerado que no se encuentra entre los asuntos más discutidos, en comparación con las temáticas económicas, migratorias o de gobernabilidad.⁷

La aprobación del Brexit y el Acuerdo de Retirada

El 22 de febrero del año 2016, el Primer Ministro de Reino Unido, David Cameron, informó a los medios de comunicación que se llevaría a cabo un plebiscito con el objeto de consultar a la ciudadanía lo siguiente: ¿Debería el Reino Unido continuar como miembro de la Unión Europea o debe abandonar la Unión Europea?⁸

El anuncio del Primer Ministro se enmarca en el contexto de su campaña política para conti-

7 SMITH, Michael 2020. Brexit will affect, but not determine, the EU's roles in a changing world arena [en línea]. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/03/04/brexit-will-affect-but-not-determine-the-eus-roles-in-a-changing-world-arena/>

8 GOV.UK. EU Referendum [en línea]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/topical-events/eu-referendum/about>



nuar en un segundo mandato, habiendo sido el plebiscito una de sus promesas. Así también era una solicitud que estaba requiriendo un sector del Partido Conservador, que finalmente apoyó a Cameron.⁹

De acuerdo con Laura Kuenssberg,¹⁰ los políticos y ciudadanos que demandaban la realización de un plebiscito, criticaban a la UE por haber aumentado significativamente sus prerrogativas en varias materias que no eran parte del acuerdo de origen, tales como, medioambiente, transporte y derechos de los consumidores. A su vez, exponían que el Reino Unido debía volver a tomar el control de sus leyes que se encontraban subordinadas a excesivas reglamentaciones de la UE, lo que frenaba nuevas iniciativas comerciales como poner límites a la libertad de circulación e ingreso de migrantes.¹¹ Por último, el Brexit permitiría que estos sean los únicos responsables de su democracia y soberanía.¹²

Por su parte, el Primer Ministro realizaba campaña en contra del Brexit. Una de sus iniciativas para evitar la retirada de Londres fue solicitar a la UE, por medio del presidente del Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, presentar una serie de nuevas medidas para

otorgar un “estatus especial” al Reino Unido.¹³ El objetivo era indicar a los votantes que era posible llevar a cabo concesiones en favor de una mayor independencia de Londres con el bloque europeo.

El jueves 23 de junio del año 2016, se llevó a cabo la consulta ciudadana y los resultados fueron a favor de la alternativa de salida de la UE, que obtuvo un 51,9% de votos a favor y un 48,1% por la opción de continuar siendo integrantes de la UE.¹⁴ Al día siguiente de conocida la decisión ciudadana respecto al referéndum, el Primer Ministro Cameron, quién había realizado campaña por la continuidad en la UE, anunció que renunciaría a su cargo.¹⁵ La razón consistía en que el Brexit no representaba su visión política, por lo que otra autoridad debería llevar a cabo el proceso de retirada, establecido en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE), asunto que debe realizarse por medio de un Acuerdo de Retirada el que debe ser aprobado tanto por el Parlamento británico como por el de la UE.¹⁶ Posteriormente, el 29 de marzo de 2017, Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE.

Theresa May fue la parlamentaria que sucedió a Camerón el 13 de julio de 2016, bajo la consigna

9 IYENGAR, Rishi. 2016. These 3 Facts Explain Why the U.K. Held the ‘Brexit’ Referendum [en línea]. Disponible en: <https://time.com/4381184/uk-brexit-european-union-referendum-cameron/>

10 KUENSSEBERG, Laura. 2016. EU referendum: Cameron sets June date for UK vote [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079>

11 CONSANI, Norberto E.; PÉRSICO. 2019. “Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo” en *Relaciones Internacionales*, N° 57, p. 228.

12 REEVE, Richard and STREET, Tim. 2016. Brexit: Whither UK Defence and Foreign Policy? Oxford Research Group Briefing p.8 [en línea]. Disponible en: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/brexit-whither-uk-defence-and-foreign-policy>

13 SASTRE, Teresa. 2019. “Brexit: el largo y complejo proceso de negociación”, pp.10-25 [en línea]. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/19/Fich/do1905.pdf>

14 BBC 2016. EU Referendum Results [En línea]. Disponible en https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

15 BBC. 2016. “Brexit: David Cameron’s resignation statement in full” [en línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36619446>

16 Tratado de la UE. 2012. Artículo 50.



de que lograría el retiro de Reino Unido de la UE.¹⁷ Sin embargo, en el mes de mayo de 2019 y tras considerables avances en la conformación del Acuerdo de Retirada, anunció que renunciaría a su cargo, luego de que el Parlamento inglés rechazara en tres oportunidades su propuesta de acuerdo. Se podría indicar que la piedra de tope para la aprobación de su propuesta era la controversia respecto a cómo debería quedar configurada la frontera y situación aduanera entre la República de Irlanda, miembro de la UE, e Irlanda del Norte que es parte del Reino Unido. La solución de la Primer Ministra consistía en que Irlanda del Norte debería continuar bajo normativa de la UE, opción que fue conocida como "*backstop* o salvaguarda".¹⁸

Finalmente, salió humo blanco por un Acuerdo de Retirada en el año 2019, el que fue logrado en el mandato del sucesor de May, el exalcalde de Londres y líder conservador Boris Johnson, el que asumió como Primer Ministro el 24 de julio de ese año. Johnson también tuvo dificultades para que el Parlamento británico aceptara sus modificaciones al nuevo Acuerdo de Retirada, principalmente por el mismo asunto que obstaculizaba el Acuerdo de May, que era la situación fronteriza entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte.

Se decide entonces, implementar una frontera en los puertos de entrada a Reino Unido y no una frontera física entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. Además, que Irlanda del Norte quedará bajo ciertas normativas de la UE pero en territorio

aduanero de Reino Unido.¹⁹

En el mes de enero del año 2020, el Primer Ministro Boris Johnson y los presidentes de la Comunidad Europea Úrsula von der Leyen, y del Consejo Europeo, Charles Miche, firmaron el Acuerdo de Retirada, el día 24, para que posteriormente, el 29 de enero fuera firmado por el Parlamento del Reino Unido y por el Pleno del Parlamento Europeo.

Fue así como la UE ratificó el Acuerdo de Retirada con fecha 30 del mismo mes, el que entró en vigor al día siguiente.²⁰ Así, el día 31 de enero del año 2020, con todos los documentos necesarios ratificados por las partes, el Reino Unido oficialmente abandona a la UE y entró en vigor el Acuerdo de Retirada, el que organiza el proceso de desafiación total entre las partes por medio de negociaciones que se llevarán a cabo entre el 31 de enero al 31 de diciembre del año 2020. Se pone así en práctica el artículo 50 del Tratado de la UE, por primera vez en su historia.

Pasado, presente y futuro de la relación en defensa

Pasado

En la sección del *pasado* se examinará, en primer lugar, políticas y organismos que la UE ha generado en el torno a los temas de defensa y se identificarán las características de la participación del Reino Unido previo a su retirada de la

17 MAY, Theresa. 2016. Theresa May - her full Brexit speech to Conservative conference [en línea]. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-conference-speech-article-50-brexit-eu-a7341926.html>.

18 Institute for Government. Irish backstop. [en línea]. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/irish-backstop>.

19 GROTE, G.; EARNER-BYRNE, L. 2019. Bordering Brexit: Ireland, Northern Ireland and the politics of Britain's exit from the EU [en línea]. Disponible en: <https://bia.unibz.it/bitstream/handle/10863/12056/GGroteBorderingBrexitFinal.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

20 Government UK. EU Referendum [en línea]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/topical-events/eu-referendum/about>.



UE. Cabe señalar, que identificar estas entidades nos permitirá distinguir el nivel de cooperación que existía entre las partes y proyectar cuál de estas iniciativas podría ser de interés para ser considerada en una relación futura.

Es relevante tener en consideración que las políticas, normativas e iniciativas en defensa, son menores que otras áreas como las de índole económica o de seguridad, donde es posible observar un abanico amplio de tratados, agencias, etc. Dentro de las razones se distingue en primer lugar, que estos asuntos se tratan a nivel intergubernamental, ya que afectan a la soberanía de los Estados miembros, por dicha razón, la participación es voluntaria. Así también, es relevante el hecho que la mayoría de los integrantes de la UE tiene a su vez una alianza militar estratégica con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que también opera en el marco de la defensa, pero en otros asuntos. Mientras que la UE desarrolla misiones y operaciones militares y civiles de carácter humanitario, la OTAN lleva a cabo el desarrollo de asuntos puramente militares, por lo que no duplican sus esfuerzos.²¹

Si bien la Unión Aduanera data de la década del cincuenta, la iniciativa de conformar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se concretó en el Tratado de la Unión Europea (TUE) o también conocido como el Tratado de Maastricht.²² Este hizo manifiesto el interés de extender la política económica a asuntos de defensa que permitía reforzar la identidad común europea, su

independencia y el resguardo de la seguridad de sus integrantes.²³

Posteriormente, en el año 1999, la UE con el ánimo de continuar extendiendo su participación en el escenario internacional y fundamentalmente cooperando con la paz, prevención de conflictos, manejo de crisis y responder a crisis internacionales, conformó la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Diez años más tarde, la PESD es depuesta por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), vigente hasta la fecha, y que promueve aún más el rol y participación internacional de la UE, considerando los nuevos avances en materia de seguridad y defensa.

La PCSD perfecciona la operacionalización de las estructuras políticas y militares de los Estados que participan voluntariamente en misiones y operaciones de paz en el exterior de la UE, tanto de carácter civil y o militar. De acuerdo con el Parlamento Europeo (2020), ambos tipos de misiones buscan aportar a la paz, la seguridad y la estabilidad del sistema internacional. Cabe señalar que la decisión de participar en operaciones militares está sujeta a la responsabilidad de las partes junto con la de proveer su propio financiamiento y capacidades militares. En caso de las operaciones civiles, la UE coopera con financiamiento.²⁴

Si bien la PCDS se podría identificar con el brazo armado de la UE y su demostración de *hard power* por medio del trabajo que realizan las Fuerzas Armadas, es también posible observarlo como

21 European Parliament. Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty [en línea]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

22 El tratado de la UE se conoce también como el Tratado de Maastricht, por el lugar en que se firmó. Fue celebrado en el año 1991, firmado por las partes en 1992 y puesto en vigencia en 1993.

23 Tratado de la UE. *Op. cit.*, p. 4.

24 *Ibidem*, Art. 41.



una herramienta de *soft power*,²⁵ teniendo en consideración el tipo de misiones y operaciones ante las cuales se reúnen de forma voluntaria unidades militares de países de la UE como de *terceros países*.²⁶ Las misiones son de carácter humanitario y tiene por objetivo prevenir conflictos, mantener la paz, llevar a cabo operaciones de desarme conjunta, manejo de crisis y estabilización postconflicto, entre otros.²⁷ En este contexto, la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini,²⁸ indicó que en el caso de la UE el *hard* y *soft power* van de la mano.

Respecto a la participación del Reino Unido en la PCSD, esta fue efectiva en sentido de que cooperó con el despliegue de militares y civiles en diversas oportunidades, contribuyendo a la promoción de la mantención del orden y la paz en el sistema internacional. Hay autores²⁹ que indican que de acuerdo a la capacidad militar del Reino Unido, su participación en la PCSD era menor, lo que se podría interpretar como una falta de interés en estas de iniciativas. A modo de ejemplo, en el año 2017 la contribución de Reino Unido fue de 150 soldados de un total de 13.000 que desplegó la

UE.³⁰ A su vez, hay otras miradas³¹ que señalan que su mayor aporte tiene relación con el proceso de toma de decisiones previo a la realización de las operaciones, lo que lo hace un socio importante de la UE en lo que respecta a la PCSD.

Otra iniciativa en defensa que ha generado la UE es la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en 2004, para asistir a los Estados miembros, evaluar sus capacidades en defensa para identificar qué pueden optimizar para incrementarlas, realizar nuevos proyectos o evaluar qué prioridades estratégicas podrían desarrollar o perfeccionar de acuerdo con su participación en la PCSD. La AED, por medio de un equipo de expertos, refuerza y apoya el mejoramiento de las capacidades militares de manera individual como por medio de proyectos conjuntos de desarrollo de capacidades. A su vez, cumple el rol de ser un canal de conexión entre los Estados interesados en incrementar sus capacidades y la industria de la defensa.³² Además, promueve la cooperación entre los Estados miembros por medio de reuniones entre sus ministros de Defensa, los que proveen de información que se consolida en reportes

25 *Hard Power* y *Soft Power*, son conceptos que hacen alusión al tipo de poder que tiene un Estado. El primero tiene que ver con las capacidades militares, y el poder económico. El segundo, es el poder intangible como la cultura, la ideología, etc. Más información, en NYE, Joseph S. *The future of power*. *Public Affairs*, 2011.

26 Terceros países es la categoría que tiene la UE para denominar a los países que no son integrantes de Unión Aduanera y son invitados a participar en aspectos específicos bajo un Acuerdo que permite cooperación en ciertos aspectos en operaciones y misiones de paz. Ejemplo de estos son Canadá, Estados Unidos, Noruega, Ucrania.

27 PONTIJAS, José Luis. 2019. "El Brexit y su impacto en la seguridad y defensa europea", pp. 53-77 [en línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEET02-2019Brexit.pdf

28 MOGHERINI, Federica. 2016. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy p. 4 (EU Global Strategy). [en línea]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

29 BARCENAS 2019, *Op. cit.* p. 33; PONTIJAS, José L., 2019, El Brexit y su impacto en la seguridad y defensa europea, p. 60;

30 BAKKER, Anne; DRENT, Margriet; ZANDEE, Dick. 2017. European defence: how to engage the UK after Brexit? Clingendael Institute, Netherlands Institute of International Relations.

31 House of Lords. European Union Committee 16th Report of Session 2017–19 HL Paper 132 Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations The European Union Committee [En línea]. Disponible en: publications.parliament.uk/pa/Ld201719/Ldselect/Ldeucom/132/132.pdf.

32 European Union. European Defence Agency [en línea]. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_es



anuales. Todos los integrantes de la UE participan en estas instancias a excepción de Dinamarca.³³

Al respecto, Reino Unido se ha demostrado constantemente proclive a generar y potenciar la industria de defensa europea,³⁴ considerando que es la segunda industria de defensa con mayores exportaciones en el mundo, su industria nacional de defensa y aeroespacial genera 37 mil millones de libras en exportaciones anuales y más de 100.000 empleos en el Reino Unido.³⁵ Dentro de los destinos de su exportación el 1% va a África; 1% a América Latina; un 9% Asia Pacífico; un 11% queda en países europeos; un 18% a Estados Unidos; y un 60% al Medio Oriente.³⁶

Un punto de inflexión en la relación de defensa se concibió en el año 2007, cuando el Tratado de Lisboa realiza modificaciones de fondo al Tratado de la Unión Europea/Maastricht y potencia una relación más estrecha entre las partes. A modo de ejemplo, este indica que sus integrantes deberán *“coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y conferencias internacionales para defender la posición de la UE”*.³⁷ En defensa, se crea la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), que contribuirá a elaborar y ejecutar la PCSD y será responsable de un accionar coherente en el exterior; sus integrantes se comprometen a mejorar sus capacidades militares por medio de lo que determine la Agencia Europea de Defensa; se

creará una cooperación estructurada permanente entre los países con altas capacidades militares y que hayan suscrito en la PCSD; y en caso de agresión armada a un Estado dentro de la UE, los demás integrantes deberán prestarle ayuda y asistencia con todos sus medios, entre otros.³⁸ Todas estas iniciativas entrarían en vigor el 1 de enero del año 2009.³⁹

Otras instancias que permite observar la intención y la profundidad que tiene la UE de avanzar en asuntos de la defensa, son las estrategias. La primera es del año 2003, que describe el escenario internacional de la época, las nuevas amenazas a que se enfrenta la UE y una serie de medidas para tomar acciones en un período de tiempo específico. La segunda y más reciente, fue presentada en el año 2016, denominada “Estrategia Global” que principalmente apela a la necesidad de incrementar las capacidades militares de los integrantes de la UE, de acuerdo con los requerimientos que formula la PCSD. Fomenta la realización de estrategias *win win* en defensa, ya que cuando se incrementa la optimización de las capacidades militares de un Estado, también es un beneficio para todos los integrantes de la UE. La nueva meta es alcanzar la autonomía estratégica.⁴⁰

Sin lugar a dudas que, el 2016 será un año que marcará un precedente en la historia de la relación en asuntos de defensa en la UE. En primer lugar, por la retirada de uno de los Estados como mayor

33 Tratado de la UE. 2012. Artículo 42.

34 PONTIJIAS, *op. cit.*, p. 60.

35 European Council on Foreign Relations. 2018. La amenaza del Brexit para la industria de defensa de Gran Bretaña 2018 [en línea]. Disponible en: https://www.ecfr.eu/madrid/post/la_amenaza_del_brexit_para_la_industria_de_defensa_de_gran_bretana

36 Ministry of Defence United Kingdom. 2020. *Op. cit.*, p. 21.

37 Tratado de la UE. *Op. cit.*, artículo 34.

38 *Ibidem*, Artículo 42.

39 Tratado de Lisboa. 2007. p. 8 [en línea]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>

40 Global Strategy 2016. p. 4 [en línea]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf



capacidad militar, quinta potencia económica mundial, con una reconocida diplomacia y cercanía con Estados Unidos. En segunda instancia, por profundizar su cooperación en asuntos de defensa, incrementar las capacidades de defensa de los Estados integrantes, potenciar la industria europea de defensa y así mejorar la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas europeas.

En este espíritu, nuevas instancias se han logrado desarrollar y poner en vigencia más iniciativas en defensa, en las que el Reino Unido no es integrante, ya que se fueron puestas en marcha, cuando Londres ya había manifestado formalmente su próximo retiro de la UE.

Se mencionan tres nuevas iniciativas debido a su relevancia en la cooperación en defensa. Estas son la Cooperación Estructurada Permanente en materia de defensa (CEED o PESCO en inglés), el Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés) y la Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD en inglés). Respecto a la primera, por medio de una cooperación coordinada, se busca generar proyectos de defensa en conjunto y cumplir compromisos tales como aumentar el presupuesto en defensa, el gasto en capacidades de defensa, investigación y tecnología en defensa. Las capacidades por desarrollar tienen relación con la disponibilidad operativa en tierra, mar y aire, así como también en materia de ciberdefensa.⁴¹ La iniciativa tiene instancias específicas para velar por el financiamiento de dichas capacidades. Por su parte, el Fondo Europeo de Defensa, tiene como fin

crear un pozo común a través del cual se puedan financiar proyectos individuales o comunes de investigación en asuntos de seguridad y defensa, que permitan a la UE enfrentar amenazas comunes para todos sus integrantes.⁴² Por medio del fondo, se quiere reforzar la autonomía estratégica de la UE en materia de defensa. Para que los fondos sean utilizados de manera eficiente, se crea el tercer organismo, la Revisión Anual Coordinada en Defensa. Uno de sus objetivos es identificar y llevar un registro de las capacidades militares de la Unión junto con el gasto que se realiza, con el fin de crear una estructura que permita organizar qué capacidades militares se tienen entre todos los integrantes de la UE y cuáles se requieren desarrollar o potenciar. Así, la UE dejaría de duplicar capacidades que ya están desarrolladas por falta de cooperación en el área.

De acuerdo con un estudio de la UE, se ha identificado que la baja cooperación en materias de seguridad y defensa cuesta entre 25.000 y 100.000 millones de euros cada año⁴³ y esto es parte de lo que se quiere remediar por medio de las iniciativas anteriores. El objetivo es potenciar la cooperación en defensa junto con optimizar de mejor manera el gasto. Para el período 2021 al 2027 el Fondo será de 3.000 millones de euros.⁴⁴

Presente

Esta etapa consiste en examinar la relación actual entre Reino Unido y la UE, la que consiste en realizar una serie de negociaciones para lograr un

41 Tratado de la UE. *Op. cit.*, Artículos 42.6 y 46.

42 European Union. European Defence Agency (EDA) [En línea]. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_es

43 Comisión Europea 2018. "Un presupuesto de la UE para el futuro". [en línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_es.pdf

44 European Comisión. "European defence fund" [en línea] Disponible en: https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/european-defence-fund_en



acuerdo en las materias que indica el Acuerdo de Retirada. Para ello, en primer lugar, se identificarán aspectos fundamentales del Acuerdo de Retirada (o *Withdrawal Agreement*) para tener una noción común de su contenido. Segundo, se expondrá en qué condición se encuentra Reino Unido considerando que es un exintegrante de la UE pero se encuentra vinculada a ellas aún por el Acuerdo. Tercero, se indagará en las referencias a la defensa que contiene el Acuerdo. Finalmente, se inquirirá en las negociaciones que se han llevado a cabo.

De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea (TUE), la salida de un país es posible por medio de un Acuerdo de Retirada que vele por terminar de buena fe la relación en los mejores términos posibles bajo un marco jurídico y procedimientos previamente establecidos y aprobados y ratificado por las autoridades correspondientes.⁴⁵ El Acuerdo debe describir cómo se llevará a cabo la salida del Reino Unido de la UE como de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o Euratom).⁴⁶ Este documento que es público, indica los plazos, vela porque se cumplan las diversas obligaciones financieras contraídas entre las partes; protege los derechos de los ciudadanos de la UE que viven en el Reino Unido, los que se calculan en más de tres millones y, viceversa, los ciudadanos británicos que residen en la UE, que se estima en más de un millón.⁴⁷ Por último, también concibe un sistema de resolución de conflicto en caso de que se requiriera en los procesos de negociación.

Algunas de las temáticas a negociar son materias aduaneras, comerciales, de protección a los derechos de propiedad intelectual; cooperación policial; cooperación judicial en temáticas penales, civiles y económicas; intercambio de información; y los acuerdos internacionales de la Euratom, entre otros.

Con respecto a la forma idónea de describir la situación actual en términos de plazo, es de un período de “Transición”. Este es el concepto que utiliza el Acuerdo para determinar el plazo que tienen las partes para llevar a cabo el repliegue total de Londres de la Unión Europea. La transición comenzó el 31 de enero del 2020 y concluye en diciembre del mismo año, a no ser que se solicite una extensión del plazo previo al mes de junio, lo que permite extender el proceso hasta por 2 años.⁴⁸

Con la puesta en marcha del Acuerdo, Reino Unido se encuentra en una situación peculiar, ya que dejó de ser miembro de la UE, pero se verá sujeto a su legislación, tratados internacionales y compromisos adquiridos previamente por todo el período que duró la transición, lo que se traduce en que podrá continuar asistiendo a gran parte de las actividades de la Unión, pero queda al margen de todas las instancias de deliberación y toma de decisiones del Consejo Europeo,⁴⁹ ya que dejó de representar a las instituciones y organismos de la UE. Por lo anterior, Londres tuvo que retirar a sus representantes políticos del Parlamento Europeo

45 Tratado de la UE. *Op. cit.* Artículo 50, apartado 2.

46 Comunidad Europea de Energía Atómica o en inglés, European Atomic Energy Community

47 Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. 2019. [en línea]. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840655/Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf

48 Tratado de la UE. *Op. cit.* Artículo 132.

49 *Ibidem.* Artículo 50.



y cerrar su ciclo de participación en el Consejo Europeo.⁵⁰

Además, por el tiempo que dure el proceso de transición no podrá adquirir nuevos compromisos con terceros en materias que se encuentren subordinadas a la UE, a no ser que se le autorice. En lo que concierne a los asuntos referentes a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), continuará vigente por el período de transición, marco en que Londres seguirá respaldando todas las declaraciones y posiciones de la UE al exterior de la comunidad, tanto en terceros países como organizaciones internacionales.

En lo que respecta netamente a asuntos de defensa, Reino Unido no quedó exento de participar en iniciativas de la Política Común de Seguridad y Defensa, como en operaciones civiles y militares, sin embargo, quedó inhabilitado de tener una posición de liderazgo en estas. El Acuerdo también estipula que será posible su participación en la Agencia Europea de Defensa, pero también con ciertos reparos, en este caso no podrá tener ninguna participación en asuntos decisivos.

Respecto a las contribuciones económicas que realizaba Reino Unido en su calidad de integrante de la UE, el Acuerdo indica que dichas responsabilidades continuarán en el transcurso de la transición por los que las agencias del área de la defensa como la Agencia Europea de Defensa, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE y el Centro de Satélites de la Unión Europea, seguirán

recibiendo financiamiento inglés.⁵¹ Lo mismo se replica para la PCSD, donde estos deberán pagar sus gastos operacionales. En el caso que haya terminado el período de transición y Reino Unido tuviera cuotas pendientes con las tres agencias, deberá abonarlas antes del 30 de junio de 2021, en caso de que no se extienda el proceso completo.⁵²

Finalmente, sobre las negociaciones, estas comenzaron oficialmente el 25 de febrero de 2020.⁵³ La primera ronda se realizó entre el 2 al 5 de marzo bajo un determinado calendario con temáticas específicas, fecha y horas de las discusiones. Luego, la segunda ronda, se encontraba fijada entre el 18 y 20 de marzo, pero debido a la crisis sanitaria provocada por el Coronavirus COVID-19 en Europa, finalmente fue aplazada.

Ante la pandemia, las negociaciones se tuvieron que modificar, ya no serían físicamente en Londres y Bruselas de manera alternada, sino que por medio de videoconferencia. Se fijaron nuevas fechas, sin embargo, no pudieron concretarse. El 24 de abril pasado se pudo llevar a cabo la segunda ronda. En un compendio de los contenidos discutidos en esta ronda, Michel Barnier, el negociador de la UE, indicó que a la fecha el número de fallecidos en Europa alcanza las 100.000 vidas⁵⁴ y que, frente a dicho escenario, se llevarían de todas formas las negociaciones. El 11 y 15 de mayo se celebró la tercera ronda, en que Barnier indicó que la UE no estaba dispuesta a permitir que Reino Unido eligiera a su medida que quiere y no adoptar de la Unión, que no es posible que solo se quede con

50 UK Parliament. Leaving the European Union [en línea]. Disponible en: <https://www.parliament.uk/business/publications/research/eu-referendum/leaving-the-european-union/>

51 Tratado de la UE. *Op. cit.* Artículo 156.

52 *Ibidem.* Artículo 157.

53 Negociador por parte de la UE en materia del Brexit.

54 BARNIER, Michel. 2020. "Press statement by Michel Barnier following the second round of future relationship negotiations with the United Kingdom" [en línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_739



lo mejor.⁵⁵ En esta oportunidad no hubo mención a asuntos de defensa. La cuarta ronda será el 30 de junio, y según declaraciones del negociador de parte de UE, espera que se logre un mayor progreso y que se avance en las diferencias.⁵⁶

Futuro

En esta sección se realizará un análisis de cómo podría quedar configurada la próxima relación en defensa entre Reino Unido y la UE. Para ello, se estudiará en primer lugar, los contenidos en defensa de la “Declaración Política”, documento que fue aprobado junto con el Acuerdo de Retirada y que modela el espíritu y estructura de una eventual relación entre las partes. En segundo lugar, se presentarán eventuales escenarios en defensa que pudiesen ocurrir posterior al período de transición.

En la Declaración Política están aquellos asuntos en que las partes están interesadas en continuar con una estrecha relación, una vez finalizado el proceso de transición. Estas temáticas se podrían calificar como de máxima prioridad, tanto para el Reino Unido como para la UE. De acuerdo con el documento, dentro de las razones fundamentales de continuar cooperando de forma directa, se destaca en primera instancia, la cercanía geográfica como de principios valóricos. Respecto al segundo, consiste en que entre las partes hay una misma mirada sobre la relevancia de la democracia, el respeto al Estado de Derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y los

principios de la Carta de Naciones Unidas, entre otros.⁵⁷ Segundo, en que no sería productivo perder todo el *know-how* logrado en las últimas décadas en asuntos estratégicos. Por tanto, se concluye que lo óptimo es continuar una estrecha cooperación, teniendo en consideración la nueva relación entre las partes, y respetando la soberanía del Reino Unido como la autonomía de la UE.⁵⁸

En materia de defensa, la declaración muestra interés en continuar la relación e incluso incrementarla al mencionar las amenazas que se encuentran en el sistema internacional que puede afectar a ambos, como por ejemplo, el terrorismo. En este sentido, señala que es importante que no se corte el apoyo en caso de situaciones graves o de crisis. Así también, seguir generando conocimiento y cooperación frente a desafíos que atentan contra la seguridad, prosperidad, desarrollo y bienestar de la población, tanto dentro como fuera de Europa. El texto indica que la fórmula para que el Reino Unido continúe participando con la UE, debería ser a través de Acuerdos Normativos que permitan y regulen la participación de este. A su vez, Londres eventualmente podría ser invitado a participar en reuniones ministeriales de carácter informal cuando la situación lo amerite. Otro punto de la Declaración Política que permite ejemplificar lo estrecha que se quiere que sea la relación futura, consiste en la proposición de que ambos continúen apoyándose a través de declaraciones acordadas y posiciones conjuntas en organismos internacionales.

55 BARNIER, Michel. 2020 “Remarks by Michel Barnier following Round 3 of negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom” [en línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_895

56 *Ibidem*.

57 Tratado de la UE. *Op. cit.* Artículo 21.

58 Political declaration 2019. p. 16, Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_political_declaration.pdf Revisado el 7 de abril 2020.



Estrictamente en el área de la defensa, se quiere continuar la cooperación en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tanto en las misiones y operaciones civiles como militares, por medio de diversas metodologías. La primera consiste en que la UE invite específicamente a Reino Unido, por medio de un Acuerdo Marco de Participación.⁵⁹ La segunda instancia, radica en que podrá participar cuando la UE convoque a misiones u operaciones a terceros países.

En el marco de la PCSD, también se invita a Londres a participar de las conferencias de generación de fuerzas y la convocatoria de contribuciones. El Comité de Contribuyentes para poder intercambiar información sobre la ejecución de la misión o la operación. Así también, en operaciones militares, podrá enviar personal en comisión de servicio a los cuarteles generales designados en las operaciones, de forma proporcional al nivel de su contribución.⁶⁰

Otros asuntos que de acuerdo con la declaración no pueden detener la cooperación, son el desarrollo de las capacidades de la defensa, la cooperación industrial, los proyectos para facilitar la interoperabilidad y así continuar potenciando la eficacia conjunta de las Fuerzas Armadas. Para ello, las partes proponen en la medida de lo posible y manteniendo sus autonomías, que el Reino Unido pueda continuar participando en los proyectos de la Agencia Europea de Defensa (AED). Así también, invitan a Londres a participar de aquellas nuevas instancias en la que no es parte, como del Fondo Europeo de Defensa y de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).⁶¹

En las tres instancias, la participación se llevaría a cabo bajo un Acuerdo Administrativo e invitación del Consejo de la UE.

Por último, se evalúa como positivo continuar la relación de cooperación en materia de inteligencia, que se genera en apoyo a las iniciativas de la PCSD y en el ámbito espacial.⁶²

Conjeturas sobre la próxima relación de defensa

La nueva relación entre el Reino Unido y la UE aún no se encuentra constituida, ya que las negociaciones van recién en su tercera ronda, desde el 25 de febrero que comenzaron oficialmente. La razón del atraso se debe a la pandemia y sus externalidades negativas. Sin embargo, estas se encuentran en marcha y es posible que su negociación se extienda, aunque Reino Unido no quiere dilatar su completa desvinculación con la UE.

Una vez que terminen esas negociaciones y se concrete el Acuerdo de Retirada se podrá conocer a su vez el nuevo acuerdo que ambas partes quieren construir, que debería desarrollarse de manera paralela en el transcurso del período de transición. Esta sección presentará propuestas de nuevos acuerdos en el ámbito de la defensa. Las propuestas se plantean considerando que las partes involucradas manejan la siguiente información.

La UE tendrá presente las particularidades del hard y soft power que se han mencionado anteriormente del Reino Unido al momento de negociar las exigencias que le solicitará y que pueden no estar

⁵⁹ *Ibidem*, N° 101.

⁶⁰ *Ibidem*, N° 103.

⁶¹ *Ibidem*, N° 104.

⁶² *Ibidem*, N° 105-107.



dispuestos a ceder. Además, tiene conocimiento que con el Brexit, evidentemente verá disminuida sus capacidades lo que podría afectar su imagen internacional en el sentido de que decrecerá su capacidad de defensa efectiva.⁶³ Por último, se le puede volver más complejo lograr las propuestas en defensa presentadas en la Estrategia Global 2016. A su vez hay autores que indican que hay aspectos positivos de la retirada del Reino Unido,⁶⁴ que consisten en que se generará una nueva oportunidad para Francia y Alemania, en el sentido de que son países que han buscado aumentar los niveles de integración y capacidades en materia de defensa en reiteradas oportunidades, pero cuya intención se ha visto constantemente vetada por Londres, por lo que una distante participación en asuntos de defensa, de parte del Estado saliente, no es evaluado como negativo. De acuerdo con Smith,⁶⁵ para la UE “es significativo, pero no fundamental” el retiro de Londres, lo que es de mayor preocupación para ellos es la polarizada economía política entre Estados Unidos y China.

Por su parte, el Reino Unido, tampoco puede dejar de considerar que la UE podría convertirse en su aliado más estable en el tiempo, teniendo en consideración que, con la elección del presidente estadounidense Donald Trump, su histórica alianza política con la potencia mundial puede verse deteriorada, dejando en evidencia que las coaliciones en el futuro pueden depender mayormente del ánimo de quien se encuentra gobernado y no por su valor histórico. En segundo lugar, el efecto negativo que puede ser para su industria de defensa nacional el no participar del

Fondo Europeo para incrementar el desarrollo de tecnologías en sus capacidades militares y que se pueda ver interrumpida la exportación de dicha industria a sus pares europeos.

Teniendo en consideración todos los antecedentes presentados, a continuación se presentan tres escenarios respecto a cómo se podría configurar la próxima relación entre el Reino Unido y la UE:

- Un primer escenario consiste en que el Reino Unido solo participará en asuntos de defensa como el resto de los *terceros países* sin excepciones, por lo que la nueva relación podría replicar el actual vínculo de la UE con países como Ucrania, Noruega, Suiza o Canadá.
- El segundo escenario, trata de una nueva relación sin precedentes, en que la UE acepta todas las solicitudes que el Reino Unido proponga, considerando la necesidad de no perder las capacidades de defensa y el sustento económico que concede Londres.
- Finalmente, el tercer escenario, también presenta una nueva relación sin precedentes, pero en esta ocasión las partes van a tener que ceder en ciertos aspectos que inicialmente no se encuentran dispuestos a discutir o negociar.

Frente a lo anterior, se considera que las probabilidades del primer escenario son las menos probables ya que ningún otro tercer actor cumple con todas las características tanto del *hard power* como de *soft power* del Reino Unido, por lo que la UE tendrá que marcar ciertas diferencias con su exintegrante.

63 PONTIJAS José Luis. 2019. “El Brexit y su impacto en la seguridad y defensa europea”, pp. 53-77 [en línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEET02-2019Brexit.pdf

64 BÁRCENA, *op. cit.*, p. 29; REEVE and STREET., *op. cit.*, p. 5.

65 SMITH, Michael. 2020. Brexit will affect, but not determine, the EU's roles in a changing world arena [en línea]. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/03/04/brexit-will-affect-but-not-determine-the-eus-roles-in-a-changing-world-arena/>



El segundo escenario tampoco se evalúa como el más promisorio, ya que la UE, por medio de sus nuevas iniciativas en defensa, ha buscado posicionarse como un actor relevante, activo y con poder disuasivo en el sistema internacional, por lo que aceptar todas las condiciones del Reino Unido perjudicaría el esfuerzo anterior y se le podría observar como una Unión dependiente de terceros actores para lograr su autonomía estratégica.

Finalmente, la tercera alternativa es la que se percibe como la más viable, teniendo en consideración varios antecedentes. Primero, las declaraciones que realizó el primer ministro Jonhson cuando el Reino Unido se retira de la UE *“estamos dejando la Unión Europea pero no estamos abandonando Europa”*.⁶⁶ Los intereses comunes entre las partes continúan y no son menores, las amenazas externas que desafían y pueden enfrentar son similares considerando su estrecha relación geográfica como de principios. Segundo, si bien la participación de Reino Unido en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) no era de las más significativas, y se caracterizaba por rechazar proyectos que aumentarían las instancias de cooperación en defensa bajo el argumento que se podría replicar los esfuerzos llevado a cabo por la OTAN, en la Declaración Política, Londres solicita que lo integren.

Desde la aprobación del Brexit en el año 2016 a la fecha, la UE ha demostrado resultados en sus nuevas iniciativas, además que estas tienen un interés específico para Londres, debido a que su industria nacional en defensa puede verse favorecida con una eventual participación en la

Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa y el Fondo Europeo de Defensa. Además de que su política exterior se puede beneficiar de los ejercicios conjuntos con otras Fuerzas Armadas europeas por medio de las operaciones de ayuda humanitaria. Se puede generar sinergia en nuevos conocimientos y tecnologías por medio de la investigación conjunta para la optimización de las capacidades militares de otros Estados miembros. El Reino Unido seguirá siendo parte de las operaciones más avanzadas en ayuda humanitaria, lo que refuerza su participación por mantener un sistema internacional pacífico y generando cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, señalado lo anterior, el Reino Unido tendrá que ceder en ciertas concesiones para participar de la PCSD, como el suscribirse a las normativas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea lo que es un requisito para todos los miembros que participan en operaciones de paz. Ante esto, el Reino Unido ha indicado que no quiere continuar bajo legislatura de la UE. Por su parte la Unión tendrá que flexibilizar el nivel de participación y decisión que el Reino Unido solicita en operaciones de ayuda humanitaria, ante lo cual han indicado que no permitirá que Londres tenga la facultad de liderar dichos despliegues.

Como estos ejemplos hay más asuntos que las partes han indicado que no cederán en las negociaciones, sin embargo, se postula que lo que primará será el encontrar un equilibrio entre las concesiones ya que los intereses de ambos por continuar una cooperación en defensa son superiores.

66 BBC. 2016. Boris Johnson: 'We are leaving the EU, not Europe [en línea] Disponible en <https://www.bbc.com/news/av-uk-politics-37641405/boris-johnson-we-are-leaving-the-eu-not-europe>



Conclusión

Respecto a la futura relación entre Reino Unido y la Unión Europea, se observa que teniendo en consideración los intereses comunes en el ámbito de defensa, esta es auspiciosa, en el sentido de que será posible conformar una nueva relación que se va a distinguir de las que ya existen con terceros países que no son integrantes de la UE, por lo que Londres podrá participar tanto de la Política Común de Seguridad y Defensa, como del Fondo Europeo de Defensa para optimizar sus capacidades de defensa y de la Cooperación Estructurada en Defensa, no como un Estado integrante pero tampoco como un tercer país.

La razón de la excepción consiste en que ninguno de los otros terceros países tiene el mismo *hard power* como *soft power*, no se quiere perder el *know-how* adquirido en cooperación en defensa luego de dos décadas de trabajo conjunto y hay intereses comunes respecto a consolidar la industria europea de defensa.

Bibliografía

Acuerdo de Retirada. (*Withdrawal Agreement*). Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019 [En línea]. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840655/Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf Revisado el 15 de abril 2020.

BAKKER, Anne; DRENT, Margriet; ZANDEE, Dick. European defence: how to engage the UK after Brexit? Clingendael Institute, Netherlands Institute of International Relations, 2017. [En línea]. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/201707/Report_European_defence_after_Brexit.pdf Revisado el 8 de abril 2020.

BÁRCENA, Luis. "El impacto del Brexit en las operaciones de la Unión Europea" pp. 25-49. En: El Brexit y sus implicaciones en la seguridad y defensa europea. Documento de Trabajo 02/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) [En línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET02-2019Brexit.pdf Revisado el 08 de abril 2020.

BARRIE, Douglas. UK defence-budget boost provides short-term relief, but uncertainty looms, 2019 [En línea]. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2019/09/uk-defence-budget-boost> Revisado el 12 de abril 2020.

BARNIER, Michel. "Press statement by Michel Barnier following the second round of future relationship negotiations with the United Kingdom" 24 abril de 2020 [En línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_739 Revisado 24 de abril 2020.

BARNIER, Michel "Remarks by Michel Barnier following Round 3 of negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom" 15 mayo 2020 [En línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_895 Revisado 15 de mayo 2020.

BBC. EU Referendum Results 2016 [En línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/politics/>



- eu_referendum/results BBC.2016. Boris Johnson: 'We are leaving the EU, not Europe [en línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-37641405/boris-johnson-we-are-leaving-the-eu-not-europe> Revisado 08 de abril 2020.
- BBC. "Brexit: David Cameron's resignation statement in full" 2016 [en línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36619446> Revisado el 12 de abril 2020.
- BBC. "Boris Johnson: We are leaving the EU, not Europe".2016 [En línea] Disponible en: <https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-37641405/boris-johnson-we-are-leaving-the-eu-not-europe> Revisado el 12 de abril 2020.
- Comisión Europea. "Un presupuesto de la UE para el futuro" 2018. [En línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_es.pdf Revisado el 09 de abril 2020.
- CONSANI, Norberto E.; PÉRSICO. "Las implicancias del Brexit en Europa y en el mundo", en Relaciones Internacionales, N° 572019 pp. 227-240.
- EU Global Strategy. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy 2016. p. 4 [En línea]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf Revisado el 9 de abril 2020.
- European Council on Foreign Relations (ECFR). La amenaza del Brexit para la industria de defensa de Gran Bretaña 2018 [En línea]. Disponible en: https://www.ecfr.eu/madrid/post/la_amenaza_del_brexit_para_la_industria_de_defensa_de_gran_bretana Revisado el 11 de abril 2020.
- European Union. European Defence Agency (EDA) [En línea]. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_es Revisado el 11 de abril 2020.
- European Parliament: What place for the UK in Europe's defence labyrinth? 2020 [En línea]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649335/EPRS_BRI\(2020\)649335_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649335/EPRS_BRI(2020)649335_EN.pdf) Revisado el 9 de abril 2020.
- European Parliament: Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty 2020 [En línea]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty> Revisado el 7 de abril 2020.
- Government UK. (GOV.UK) EU Referendum [En línea]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/topical-events/eu-referendum/about> Revisado el 11 de abril 2020.
- GROTE, G.; EARNER-BYRNE, L. Bordering Brexit: Ireland, Northern Ireland and the politics of Britain's exit from the EU. 2019 [En línea]. Disponible en: <https://bia.unibz.it/bitstream/handle/10863/12056/GGrote-BorderingBrexitFinal.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Revisado el 10 de abril 2020.
- House of Lords. European Union Committee 16th Report of Session 2017–19 HL Paper 132 Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations The European Union Committee [En línea]. Disponible en: publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/132/132.pdf Revisado el 11 de abril 2020.
- Institute for Government. Irish backstop. [En línea]. Disponible en: <https://www.instituteforgovern->



ment.org.uk/explainers/irish-backstop Revisado el 10 de abril 2020.

IYENGAR, Rishi. These 3 Facts Explain Why the U.K. Held the 'Brexit' Referendum 2016 [En línea]. Disponible en: <https://time.com/4381184/uk-brexiteuropeanunionreferendumcameron/> Revisado el 18 de abril 2020.

KUENSSBERG, Laura. EU referendum: Cameron sets June date for UK vote, 2016 [En línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-35621079> Revisado el 15 de abril 2020.

MAY, Theresa. Theresa May - her full Brexit speech to Conservative conference 2016. [En línea]. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-conference-speech-article-50-brexit-eu-a7341926.html> Revisado el 09 de abril 2020.

MOGHERINI, Federica. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (EU Global Strategy). 2016, p. 4 [En línea]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf Revisado el 9 de abril 2020.

Political Declaration. Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom 2019 [En línea]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_political_declaration.pdf Revisado el 07 de abril 2020.

PONTIJIAS, José Luis. "El Brexit y su impacto en la seguridad y defensa europea" pp. 53-77 En: El Brexit y sus implicaciones en la seguridad

y defensa europea. Documento de Trabajo 02/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) [En línea]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET02-2019Brexit.pdf Revisado el 08 de abril 2020.

REEVE, Richard and STREET, Tim. Brexit: Whither UK Defence and Foreign Policy? Oxford Research Group Briefing – July 2016[En línea]. Disponible en: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/brexit-whither-uk-defence-and-foreign-policy> Revisado el 11 de abril 2020.

SASTRE, Teresa. "Brexit: el largo y complejo proceso de negociación" pp.10-25 En: TRATADO DE LISBOA. 2007 [En línea]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>: Revisado el 11 de abril 2020.

Tratado de la Unión Europea (TUE). Versión consolidada publicada por el *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2012 [En línea]. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF Revisado el 15 de abril 2020.

Treaty of the European Union/ MAASTRICHT. 1992 [En línea]. Disponible en:https://europa.eu/europeanunion/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf Revisado el 9 de abril 2020.

UK Parliament. Leaving the European Union [En línea]. Disponible en: <https://www.parliament.uk/business/publications/research/eu-referendum/leaving-the-european-union/> Revisado el 11 de abril 2020.



UK Ministry of Defence. UK Defence in Numbers 2019. 2020 [En línea]. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869612/20200227_CH_UK_Defence_in_Numbers_2019.pdf Revisado el 9 de abril 2020.

Unión Europea. Presupuesto de la UE para el futuro. 2018 [En línea]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_es.pdf)

[may2018-eu-defence-fund_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_es.pdf) Revisado el 11 de abril 2020.

VEGA, Juan Luis, *et al.* Brexit: balance de situación y perspectivas. Banco de España & Occasional Papers Homepage, 2019. [En línea]. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/19/Fich/do1905.pdf> Revisado el 8 de abril 2020.

Nuevo escenario social: geronto-globalización, su estrecha relación con la defensa nacional y el Estado

María Teresa Maydl Holzmán¹

Resumen

La población de adultos mayores (60+ años), a nivel mundial ha aumentado insospechadamente, ubicando a nuestro país como la segunda nación más envejecida de América del Sur² e integrando el grupo de los 55 países (incluida China) que proyectan menos población en general para el 2050. El Estado chileno actualmente inhabilita³ anticipadamente a los adultos mayores coartando la posibilidad de continuar participando laboralmente, en la política partidista y en los grupos de poder.⁴ Al mismo tiempo, los jóvenes tienen menos familia debido a una tendencia a la disminución de los habitantes en el país de una tasa por debajo de la de reemplazo 1,6 niños para mantener la población⁵ de una generación a otra. Esta propensión está en directa relación con la seguridad y defensa chilenas por las consecuencias geopolíticas que derivan de la baja natalidad en Chile.

Abstract

The elderly population (60+ years old) has unexpectedly increased worldwide, positioning our country as the second oldest nation in South America and



Palabras Clave

Estado fallido
Fragilidad estatal
Seguridad
Desarrollo
Funciones estatales

Keywords

Failed state
State fragility
Security
Development
State functions

- 1 Mayor de Ejército (R), Magíster en Gestión y Administración en Salud en la Universidad de Los Andes, Licenciada en Ciencias Militares. Posee estudios de Posgrado en las áreas de Ciencias de la Familia, Mediación Familiar, Gestión y Administración; y especializaciones en Seguridad y Defensa.
- 2 SENAMA. Libro Estándares de calidad para los establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores. Protocolos SENAMA 2016. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile, 23 de junio 2017, p. 6.
- 3 VALENZUELA, Eduardo, Apertura, "Seminario Internacional Los Derechos Humanos en la Vejez: la no discriminación por edad". Centro de Estudios de la Vejez y el Envejecimiento, PUC. y oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Chile, octubre 2017, p. 9.
- 4 IACUB, Ricardo. Ponencia "El empoderamiento en la vejez". Seminario Internacional. *Op. cit.*, p. 94.
- 5 INE, Instituto Nacional de Estadísticas. Anuario de Estadísticas vitales y proyecciones de población. Cuadros Estadísticos. Chile, 2017, p. 4.



making it part of the top 55 countries in the world (including China) with projections of decreasing population by 2050. The Chilean state disables older adults too early in their lives, thus preventing them from active participation in the labor force, political parties, and groups of power more generally. At the same time, the youth has families of smaller size due to a diminishing trend of the Chilean population, below the replacement rate of 1.6 children needed for the population to replace itself from one generation to the next. This fact is directly related to the Chilean security and defense, due to the geopolitical consequences that would come from low fertility rates in Chile.

Introducción

Esta publicación tiene por finalidad entregar un aporte con proyecciones de sus tendencias y dejar a la vista situaciones que se podrían enfrentar en las próximas décadas desde el punto de vista de la Defensa Nacional y del Estado, respecto de la visión que se tiene por diferentes estudios realizados en el país, en centros de estudios, instituciones públicas y privadas, relacionadas con la población adulta, su creciente longevidad, la menor tasa de natalidad y otros elementos que han cambiado el escenario actual de los mayores vs niños, donde en los años 90, mientras más niños existían había menos adultos, hoy las estadísticas nacionales muestran lo contrario.

En 2018, las personas de 60 + a nivel mundial superaron a los niños menores de cinco años, lo anterior gracias a la ciencia, las políticas de salud, el desarrollo, la tecnología, el robustecimiento de hábitos familiares, entre otros, lo que se refleja en tener adultos mayores con una larga expectativa de vida, pero al mismo tiempo es una inquietud para la Defensa Nacional y el Estado, no existiendo estudios conocidos más avanzados para contrarrestar este escenario y donde se amplía el marco de investigación de la realidad de las personas mayores de 60 + al estar obligado el Estado a garantizar su cuidado y los derechos humanos.

La vejez es un fenómeno demográfico de nivel mundial, el que aumenta de forma progresiva, especialmente en nuestro continente. En Chile y en países vecinos y paravecinos esta es una tendencia que avanza con gran celeridad. Uruguay es el país más envejecido de América Latina, siendo los principales orígenes del envejecimiento el alargamiento de los ciclos vitales vinculados a este proceso, la historia de cada nación, las condiciones socioeconómicas y el desarrollo, los avances en la medicina, el aumento de la esperanza de vida, la reducción de la mortalidad, entre otros, por ello se nos hace difícil entender este crecimiento tan repentino.

Para el 2055 la crisis poblacional mundial será mucho más profunda, se manifestará en tener más personas mayores que niños menores de 15 años en todo el mundo. El cambio demográfico tiene repercusiones en toda nuestra sociedad, en los ámbitos públicos y privados, por ello se debe dejar de pensar en los adultos mayores solo como jubilados con un sinnúmero de opciones para el retiro de la tarea pública,⁶ incluso manteniendo su buena salud para trabajar y una óptima preparación profesional que les permita continuar generando recursos, tengan mejor salud dada la evidencia que existe de contribución en lo socioeconómico y cultural, en el traspaso de sus experiencias y conocimiento.

6 IACUB, *Op. cit.*, p. 95.



Lo peor para un adulto mayor es pasar de una vida 100% activa a detenerse laboralmente pues descende en cuanto a su dignidad, hábitos y afectos. Aún hay pocas iniciativas al respecto, esto es un nuevo reto en el área social y económica, lo señalan las últimas encuestas de Calidad de Vida en la Vejez de la Pontificia Universidad Católica (PUC) y Caja Los Andes, habiéndose transparentado esta inquietud con la creación reciente del Observatorio del Envejecimiento en la PUC, cuya finalidad es hacer visible la realidad de los mayores de 60 + en nuestro país.

En Chile el proceso de envejecimiento presenta un ritmo de velocidad y celeridad diferente a otros países, por ejemplo, si lo comparamos con Francia, en ese país tomó 115 años para doblar su población de 65 + años (de 7% a 14%), nuestro país se espera que lo haga en menos de 27 años.⁷ Este inusual aumento ocasionaría un colapso generalizado en el sistema socioeconómico y previsional, por ello se requiere contar con proposiciones que impulsen nuevas políticas públicas en la toma de decisiones con una mirada desde la seguridad y defensa, respectivamente.

Desde la perspectiva de las últimas encuestas de caracterización socio-económica nacional (CASEN)

La encuesta CASEN-2017, dirigida por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, entregó datos consistentes que fueron relevantes para afinar políticas públicas y sus proyecciones al representar la mejor medición que disponía nuestro país sobre la situación socioeconómica de los

hogares en Chile. La encuesta reveló que desde 1990 al año 2017, la cantidad de adultos mayores de 60 + años se duplicó, es decir, 2.850.171⁸ era el 16,2% de la población chilena total; siguiendo las proyecciones para este año 2020 de cada CINCO chilenos UNO será adulto mayor; en 2025, se espera que sea el 20% de la población, superando a los menores de 15 años y en 2050 UNA de cada CUATRO personas tendrá 60 + años, representando el 25% de la población.

Conocida la encuesta CASEN-2015, el grupo de mayor participación en la sociedad era los adultos mayores, el 29% de personas de 80 y más años participaban en distintas organizaciones sociales, mientras que el 24% del grupo de 15 a 59 años, participaba solo en alguna organización social. Este resultado impone un sentido de urgencia para considerar a los adultos en distintas actividades participativas intelectuales y, además, para que todas las instituciones de la sociedad nacional estén preparadas para los desafíos que se derivan de la prolongación de la vida humana y un Chile envejecido.

Las tendencias mostradas en las encuestas CASEN y otros estudios nacionales indican que la transición demográfica a nivel nacional continuará aumentando con un envejecimiento sistemático en los adultos mayores, principalmente con un impacto en la economía, mercado laboral, acumulación de capital humano y su relación con la desigualdad social.

El Centro de Geriátría y Gerontología UC de la PUC de Chile, fue creado en 1998, de la mano

7 PÉREZ, Viviana. SIERRA, Felipe. Artículo especial "Biología del envejecimiento". *Rev. Méd. Chile* vol.137 Nº 2: pp. 296-302. Barsho Institute for Longevity and Aging Studies, The University of Texas Health Science Center at San Antonio, San Antonio, Texas, USA y National Institute on Aging, National Institutes of Health, Bethesda, Maryland, USA. Chile, FEB.2009, p. 297.

8 SENAMA. Servicio Nacional del Adulto Mayor. Envejecimiento Positivo en Chile, 2017, p. 5.



con la Facultad de Medicina, Ciencias Sociales y Biológicas, Economía, sumado al Programa del Adulto Mayor de la Vicerrectoría de Comunicaciones y Educación Continua, conscientes de lo relevante que es tender al envejecimiento participativo. Hoy, este centro ya es insuficiente por el creciente aumento de la población de mayores donde sus demandas aumentan insospechadamente.

En el contexto y evolución de la realidad nace una nueva rama de las ciencias, derivada de un nuevo escenario social mundial –la Geronto-Globalización–,⁹ nueva especialidad jurídica que transversalmente estudia la condición jurídica de los mayores de 60 + años en el derecho nacional, regional e internacional; en la práctica es el Derecho a la Vejez

Entre el 2015 y 2050, la Organización Mundial de la Salud (OMS), estimó que la proporción de personas de 60 y más años se elevará de 900 a 2.000 millones, representando un aumento del 12% al 22%, es decir, la vejez aumentará en casi 20 años aproximadamente.

Este cambio demográfico y sus características humanas y sociales, que constituye un verdadero reto de nivel mundial, ya que no existe un lógico y natural reemplazo de la población debido a la disminución de los niveles de natalidad, hará

que la estructura de la sociedad avance en edad porque los niños no nacerán al mismo ritmo que fallecen los mayores.

Este cambio apareció en la segunda mitad del XX con sociedades y familias multigeneracionales,¹⁰ conformadas por generaciones seguidas envejecidas. Así también apareció la coexistencia de cuatro generaciones que se cuidan entre sí, con responsabilidades de sustentación y autocuidado –bisabuelos de 90 años cuidados por sus hijos que son abuelos de 60 + años, conviven con sus hijos de 35 años y que a la vez cuidan a nietos entre 5 a 10 años respectivamente–. Estas familias que se alimentan de la esperanza de vida, han planteado un gran desafío de justicia como la unicidad¹¹ de la vejez y su rol relevante para el área legal, frente a esta verdadera revolución gerontológica,¹² hija de la pensión para jubilados y de nuevos modelos de hacer vejez.

Desde la perspectiva de los derechos humanos en la vejez: la no discriminación por edad¹³

Dada la transición demográfica como fenómeno mundial, el Centro de Estudios de la Vejez de la PUC, en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, realizaron un seminario internacional en Chile, denominado *Los Derechos Humanos en la Vejez:*

9 KORNFIELD-MATTE, Rosa, Ponencia "Visión actual de los derechos humanos de las personas mayores en el mundo", Seminario internacional, *op. cit.*, pp. 20-23.

10 DABOVE, Isolina. Ponencia de "Derechos Humanos de las Personas Mayores en Convención Interamericana, desafíos chilenos y regionales para el desarrollo del Derecho de la Vejez". Seminario internacional, *op. cit.*, p. 25.

11 *Ibidem.*

12 *Ibidem.*

13 PUC. Seminario Internacional. "Los Derechos Humanos en la Vejez: la no discriminación por edad". Centro de Estudios de la Vejez y el Envejecimiento, PUC y Oficina del ACNUDH. OCT.2017.



la no discriminación por Edad en octubre de 2017, el que consideró implementar la Agenda 2030¹⁴ para el Desarrollo Sostenible,¹⁵ que consta de un Plan de Acción a favor de la persona, el planeta y la prosperidad con metas detalladas sobre la discriminación por edad, el que destaca la necesidad de realizar un cambio de paradigma en un modelo equilibrado sin diferencias de ningún tipo.

La finalidad del citado seminario fue abordar las brechas existentes entre los diferentes países relacionados con el tema de la transición demográfica. La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos se aplican a todas las edades, pero existe ausencia para la persona de edad, situación que continúa afectando gravemente los mecanismos existentes originándose propuestas de un reciente instrumento –Derechos a la Vejez– como especialidad jurídica innovadora para contribuir a los Estados a proteger a los adultos mayores en plenitud revisando los principios universales,¹⁶ para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, porque los actuales tienen fallas¹⁷ a nivel regional y mundial.

La Agenda 2030, aprobada en 2015 por la Asamblea General de la ONU, bajo un Plan de Acción, marca un cambio de paradigma apoyado en normas internacionales de derechos humanos, cuyo desafío es no dejar a nadie atrás,¹⁸ dado el urgente

fenómeno de la vejez, cuya obligatoriedad para los Estados es garantizar a las personas adultas mayores el disfrute de los derechos humanos en su totalidad, lo que requiere definiciones concretas de vejez que, a diferencia de otras revoluciones, la gerontológica focaliza demandas específicas de grupos etarios conocidos y particulares, cuya reivindicación es una posibilidad conocida pero negada a este grupo,¹⁹ que presenta rasgos benevolentes y compasivos de adultez, pero al mismo tiempo se les rechaza.²⁰ Se debe reflexionar sobre la posición que tienen de los viejos (60 +).

La preocupación por la vejez se inicia en Chile el año 2003 derivado por la desigualdad existente en el goce de los derechos humanos para adultos mayores, a pesar de la existencia de leyes y reconocimiento constitucional de nivel región e internacional, que señalan que le corresponde a los Estados ejecutarlas con la cooperación de la sociedad y los organismos internacionales asociados. Asimismo, en 2012, durante el análisis del *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Suramérica y el Caribe adoptaron la *Carta de San José sobre los derechos de personas mayores*, hubo pleno respaldo al rol cumplido por Naciones Unidas y por la OEA.

Luego, en 2013, Brasil junto a otros países liderado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU

14 *Ibidem*. INCALCATERRA, Américo. Palabras de apertura. SÁNCHEZ, Ignacio, GARCÍA MORITÁN, Martín, ponencia “Personas mayores como titulares de derecho: áreas estratégicas a abordar”, KANDJIL, Manny, ponencia, “Una mirada al contexto africano”. CISTERNAS, María Soledad, ponencia “Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad”. pp. 11, 14, 18, 73, 74, 120.

15 GUTERRES, Antonio. Secretario General de la O.N.U., Diario *El Mercurio* “La carta del secretario general de la ONU al Presidente Piñera destacando el acuerdo político”, 25 de enero de 2020, Cuerpo Nacional C4.

16 GEORGANTZI, Nena, Seminario internacional. Ponencia “Una mirada al contexto Europeo”, *op. cit.*, p. 82.

17 KORNFIELD-MATTE, Rosa y BELLONI, Carmen Luz. Introducción. Seminario Internacional, *op. cit.*, p. 6.

18 *Ibidem*, p. 5.

19 IACUB, Ricardo. Ponencia “El empoderamiento en la vejez” Seminario Internacional, *op. cit.*, p. 94.

20 *Ibidem*, p. 94.



(“con enfoque de derechos en la infancia, derechos en la migración y derechos en la vejez”),²¹ se designa a una representante nacional de la PUC, como Experta Independiente sobre el disfrute de derechos humanos para los mayores.²²

En 2015, se aprueba la *Convención Interamericana sobre la protección de derechos humanos para la vejez*, con la ratificación de Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Chile y Argentina. Evidenciada la necesidad y con el objeto de implementar mejoras y crear conciencia, se organizó la citada actividad, cuyos asistentes fueron un símbolo de cada Estado presente, organizaciones civiles, instituciones de derechos humanos nacionales, regionales, de la ONU y académicos destacados, quienes concluyeron llevar a cabo proyectos para el pleno ejercicio de los derechos humanos de los adultos mayores, por existir fallas en los mecanismos existentes, incluyendo un nuevo instrumento de cooperación presentado en el *Informe de la Experta Independiente al Consejo de Derechos Humanos*,²³ destinado a los Estados para proteger a los adultos de 60 + acertadamente y que las personas mayores mantengan igualdad frente a todos los ciudadanos.

Todo lo anterior fue logrado por el apoyo de los siguientes estamentos, además de los citados; *Grupo de trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento* en Nueva York, *Grupo de Amigos de Derechos Humanos de las Personas Mayores*, ambos creados en junio del 2016 –presidido por Argentina y Eslovenia–, otros grupos asociados

desde 1982, que iniciaron el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, y en el año 2013 el *Plan de Acción de Madrid sobre el Envejecimiento*, que otorga una mirada amplia de la forma de enfrentar el desafío del envejecimiento en el siglo XXI, que ha liderado la agenda nacional e internacional para legislar y realizar políticas sociales, centrado en tres ámbitos principales: las personas de edad y el desarrollo, la salud y el bienestar en la vejez, y finalmente, la creación de un ambiente propicio y favorable sirviendo de base para la formulación de políticas públicas.

El tema de los derechos humanos de edad avanzada estaba implícito solo en algunos tratados internacionales. Actualmente las organizaciones de personas mayores de nivel mundial están cada vez más integradas y coordinadas, trabajando eficientemente para fortalecerles como titulares de derecho en lugar de beneficiarios.²⁴

Desde la perspectiva del Centro de la Vejez UC, Pontificia Universidad Católica de Chile

La PUC de Chile, es el referente a nivel nacional sobre el tema de la vejez,²⁵ ya que como fue mencionado desde 1998 ha desarrollado múltiples acciones, como alianzas estratégicas, programas para el adulto mayor, seminarios nacionales e internacionales, publicación de libros, entre otros. En los años 2007, 2010 y 2013 se realizan las I, II, y III Encuestas de Calidad de Vida en la

21 VALENZUELA, Eduardo. Seminario Internacional, *op. cit.*, p. 9.

22 KORNFIELD-MATTE, Rosa. Seminario internacional, *op. cit.*, p. 5.

23 *Ibidem*.

24 GARCÍA MORITÁN, Martín. Ponencia, “Personas Mayores como titulares de derecho: Áreas estratégicas de abordar”. Seminario internacional. *op. cit.*, p. 17.

25 SANCHEZ, Ignacio, Presentación, “Envejecer con calidad de vida”. Libro “Chile y sus mayores: 10 años de la Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez” UC-Caja Los Andes. Resultados IV Encuesta Calidad de Vida en la Vejez, abril 2017, p. 5.



Vejez, cuyos detalles y resultados quedaron estampados en tres libros publicados, en cada uno de esos años.

La primera encuesta del año 2007, fue un sondeo aplicado a 1.600 personas de 60 + años que vivían en viviendas particulares de ciudades chilenas de más de 30 mil habitantes, muestra representativa del 75% de mayores del país, se determinó que para tener una buena calidad de vida y un alto grado de bienestar subjetivo, es determinantes la calidad de vida.²⁶

La segunda encuesta del año 2010, aunque es el único estudio que informa de la situación del adulto mayor a nivel nacional, se dieron a conocer resultados de calidad de vida en cuanto al bienestar general, situación económica, salud, actividades sociales y familiares, y determina los predictores de un buen envejecer.²⁷

En la tercera encuesta del año 2013, se obtuvieron antecedentes de las condiciones de vida de los adultos mayores en Chile; su bienestar subjetivo, el bienestar general en la vejez, situación económica y laboral, condiciones de salud, participación y actividades sociales, relaciones sociales y familiares, y factores determinantes en su calidad de vida.²⁸

En el año 2016, este centro realiza el seminario y posterior publicación del libro *Como vivir bien 100*

años en Chile, el que fue un trabajo interdisciplinario de profesionales, investigadores y especialistas del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, CLAPES UC, la Facultad de Medicina y Facultad de Ciencias Sociales de la PUC, quienes plantearon un debate de cómo llegar a la vejez en plenitud, resaltando los principales factores que influyen en el bienestar del adulto; los ingresos, la salud y la calidad de los vínculos sociales y, de modo novedoso, se constató que la espiritualidad y la devoción personal juegan un rol importante en el nivel de creencia de darle sentido a la vida diaria. Asimismo, se pronosticó que el 2056, los adultos de 65 años se triplicarán a nivel mundial, llegando a un total de 1.500 millones, pasando del 8% al 16% del total de población; este proceso será mayor en los países en vías de desarrollado como Chile.²⁹

Ese mismo año 2016, se realiza la cuarta Encuesta de Calidad de Vida en la Vejez,³⁰ que permitió realizar una serie de análisis comparativos respecto de las anteriores encuestas ya citadas sobre la salud, bienestar, participación y brechas tecnológicas para el adulto mayor, lo que dejó de manifiesto que en diez años, en 2016, la satisfacción frente a la vida mejoró, subiendo 16 puntos y alcanzando un 73,2%³¹ quienes manifiestan estar muy satisfechos con su vida.

Un nuevo referente es el libro *Chile y sus mayores: a 10 años de la Encuesta de Calidad de Vida en la*

26 PUC-Caja Los Andes. Primera Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez, Instituto de Sociología PUC, 2007, p. 3.

27 PUC-Caja Los Andes. Segunda Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez, 2010. Instituto de Sociología PUC, 2010, p. 9.

28 PUC-Caja Los Andes. Comentario VALENZUELA, Eduardo. Tercera Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez, 2013, p.16

29 CLAPLES UC. Libro "Cómo vivir bien 100 años", PUC, Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales. Felipe Larraín B., Pedro Paulo Marín L., Eduardo Valenzuela. Noviembre 2016, p. 329.

30 CEVE UC. Cuarta Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez. Punto IV. Participación en actividades sociales 2016, p. 59.

31 *Ibidem*, p.13.



vejez de 2017,³² el que permitió no solo conocer la realidad de este grupo etario y su calidad de vida, sino también su evolución en diez años para optar por un nuevo trato a darle a las personas mayores, ganar terreno en la preocupación principal sobre la salud, la educación, la capacitación y el aumento del estado de dependencia.

En enero de 2020, la PUC presentó la creación del *Observatorio del Envejecimiento para un Chile con Futuro*,³³ resultado de una alianza estratégica con la Compañía de Seguros Confuturo, cuyo objetivo principal fue visibilizar la realidad de los adultos mayores y su revaloración social por medio de investigaciones de temas diversos, cooperando en la búsqueda de soluciones que permitan mejorar su calidad de vida. La creación del observatorio presenta una oportunidad de estudiar las problemáticas del adulto mayor de 60 +, creando una instancia para escucharles y canalizar esas voces. Asimismo, en esa oportunidad se entregó el primer reporte de este nuevo centro de análisis académico presente en todas las aristas de las ciencias, la enseñanza y las políticas públicas, el que examina el estado de redes de apoyo de este grupo social 60 + años,³⁴ porque las redes compuestas por pares ayudan mucho a intervenir tempranamente.

Desde la perspectiva de la defensa nacional

La Defensa Nacional, como bien público financiado por el Estado, cumple con una función social básica

para la existencia de la sociedad y como tal³⁵ la provisión y reposición del recurso humano y su entrenamiento,³⁶ no puede ser entregado por el mercado para dotar los diferentes cargos por sus funciones de carácter estratégicas.

La formación y experiencia acumulada al interior de las Fuerzas Armadas, ha sido clave para la aprobación del proyecto más importante de las últimas décadas, referido a la Ley de Modernización de la Carrera Profesional, de alargar la carrera militar, adecuándola a esta nueva realidad de tener las mayores expectativas de vida en adultos mayores de América del Latina y una menor natalidad, porque Chile no tiene una tasa de fecundidad suficiente para mantener su población. Sin duda, dada la dinámica natural, surgen cambios en la preparación especializada, la utilización de nuevas tecnologías, nuevas exigencias y nuevas aptitudes que requiere el personal de las FAs, de contar con un recurso humano especializado de la mano con los cambios demográficos y socioculturales acaecidos en el país y el mundo.

Los estudios de transición demográfica y envejecimiento –desafío demográfico más relevante del siglo XXI– realizados en el mundo académico por décadas, citados en el punto anterior, son antecedentes que ayudan a hacer frente a este fenómeno de la composición de la población, su estructura y su dinámica las que están interrelacionadas con la sociedad de la que forman parte, otorgando nuevas estrategias. De continuar

32 Libro *“Chile y sus Mayores, a 10 años de la Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez”* UC - Resultados IV encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez, Instituto de Sociología, Chile, 2016, p. 94.

33 PUC. Presentación Observatorio del Envejecimiento para un Chile con futuro. Diario *El Mercurio*, 16 enero 2020, p. A17.

34 *Ibíd.*

35 *Libro de la Defensa Nacional* (LDN). Quinta Parte, Los recursos financieros de la defensa. Capítulo XV, Aspectos Generales del gasto y la inversión en defensa. Chile, 2017, p. 208.

36 *Ibíd.* Séptima parte. Las capacidades de la Defensa Nacional, Capítulo XIX, p. 245.



con un escenario sin dinamismo demográfico, con alta mortalidad, natalidad estancada, falta de renovación generacional, baja nupcialidad y mínima tasa de natalidad, las proyecciones estratégicas de seguridad social irán decayendo. En tal sentido la realidad obliga priorizar a nivel instituciones pública y privadas, considerar proyectos multidisciplinarios más avanzados referidos a la sociedad y las personas, ello por la responsabilidad que les compete en conjunto enfrentar los desafíos como sociedad, promoviendo alianzas estratégicas en la academia y otros grupos de investigación por la falta que podría presentarse en las próximas décadas la reposición del recurso humano para satisfacer necesidades propias de la Defensa Nacional.

Por este motivo, es muy necesario abordar el fenómeno de la longevidad, las expectativas de vida y el descenso en la tasa de fecundidad para el mantenimiento de la población en la generación siguiente, desarrollando factores de inclusión, trabajo en equipo basado en el diálogo en forma conjunta con la sociedad y obtener proyecciones integradas, incorporando aún más a los adultos mayores a este desafío que se aproxima a pasos agigantados denominado como un escenario de revolución gerontológica.

Desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública: recurso humano y tendencia

Los escenarios futuros que enfrentarán la Fuerzas Armadas son inciertos y cambiantes, cada vez se agregan más misiones a las ya tradicionales y

conocidas, por lo anterior el horizonte temporal al 2050 supone realizar prospecciones permanentes tomando en cuenta la evolución de la tecnología que hace que los actuales ciclos militares de planificación, desarrollo y adquisición de nuevas capacidades no vayan al mismo ritmo, por otra parte, se debe tener en cuenta los recursos financieros y las disponibilidades de personal, armamento y material.

El estudio estratégico de proyecciones fiscales período 2012-2050,³⁷ informa que los sistemas fiscales son similares al de otros países e incluso se ha alargado la carrera militar con el objetivo de mantener el capital humano disponible al servicio de la defensa junto a otros cambios que ha tenido la sociedad en la estrecha relación con el proceso de envejecimiento de la población.

En el aumento de la dotación del recurso humano en términos generales, se asume que el crecimiento anual de los distintos estamentos de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad, es igual al incremento de la población, este dato calculado a partir de las proyecciones de población de INE-CELADE, que para el período 2011-2050 será de 0,4%.³⁸

Durante las últimas décadas, la esperanza de vida ha aumentado casi 10 años para una persona que llega al final de su vida laboral³⁹ y va a seguir creciendo; las Fuerzas Armadas también coinciden con este nuevo fenómeno y se encuentran a la espera de la promulgación del proyecto de ley que permite el alargamiento de la carrera militar de 38 a 41 años de servicio, en el caso de

37 BENAVIDES, Paula; JONES, Ingrid. "Sistema de Pensiones y otros beneficios pecuniarios de las FF.AA., de Carabineros, PDI y Gendarmería: Situación actual y Proyecciones Fiscales 2012-2050". Chile, DIC.2012, p. 80, 81.

38 *Ibidem*. Pto. 5.2.4. Crecimiento de la dotación, p. 71.

39 CLAPLES UC. Libro "Cómo vivir bien 100 años", *op. cit.*, p. 34.



los oficiales y de 35 a 40 años de servicio para el personal del cuadro permanente y equivalentes. La medida obedece a que Chile es uno de los países con mayor esperanza de vida en el mundo, la que ha llegado en el 2017 a 80 años en los hombres y 85 años en las mujeres. Chile tendrá unas fuerzas modernas donde se pondrá énfasis en la capacidad de retener al personal militar en los grados superiores, incentivar el mérito y valorar sus capacidades estratégicas.⁴⁰

Sobre el particular, se hace necesario continuar realizando estudios multidisciplinarios con mayor exactitud referidos al desequilibrio en las estructuras demográficas a nivel nacional por edad, con disminución de las generaciones de niños en la sociedad –actual Tasa global de fecundidad 1,68 niños por mujer– de mantenerse este escenario, la proporción relativa de población nacional⁴¹ en la región sería cada vez inferior y con tendencia a disminuir la posibilidad de una reposición generacional necesaria en las FF.AA.

Conclusiones

Chile enfrenta el fenómeno del envejecimiento global y la coexistencia generacional de un nuevo escenario que algunos expertos lo han denominado como una revolución gerontológica, que evoluciona aceleradamente, y por tanto se requiere un debate abierto destinado

a incorporar nuevos retos de justicia e investigaciones asociadas, que incluya el efecto de las diferencias culturales, la forma cómo se expresa la etapa del ciclo vital más larga de la vida, el aumento de las expectativas de vida, la menor fertilidad y también se enseñe la forma de cómo envejecen los padres, los abuelos, los bisabuelos y la convivencia multigeneracional, que instala en el debate sus derechos para que tengan mayor bienestar y protección, percibiéndose que una parte de esta población envejece en condiciones de vulnerabilidad, pobreza, olvido social y sin protección estatal si no están incorporados en estrategias para que su envejecimiento⁴² se active en una agenda de políticas públicas.

Lo distinto y particular de Chile es la velocidad de este proceso de envejecimiento, el que puede afectar cada vez más, generando cambios y complejidades en nuestra sociedad, pudiendo anticiparse con una mayor conciencia colectiva.

Abordar las causas de envejecimiento, tipos de desigualdades (material,⁴³ asistencialidad,⁴⁴ interseccionalidad,⁴⁵ “Agenda 2030”⁴⁶ y desarrollo sostenible⁴⁷) y las observaciones del “Informe de la Experta Independiente para el disfrute de los derechos humanos de las personas mayores”,⁴⁸ es imperativo atenderlas, con herramientas para avanzar en soluciones en la forma de tratar el

40 EMOL.COM - <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/01/14/934259/Modernizacion-de-carrera-militar-Aumentan-años-de-permanencia-en-FFAA-y-se-postergan-pensiones-de-uniformados.html>, Chile, 14 de enero 2020.

41 ANEPE. Artículo, “Defensa y disminución demográfica”. Disponible en: <https://www.anepe.cl/defensa-y-disminucion-demografica/>

42 GEORGANTZI, Nena, Seminario Internacional. *Op. cit.*, p. 80.

43 DABOVE, Isolina. Seminario internacional. *Op. cit.*, p. 25.

44 KORNFELD-MATTE, Rosa. Seminario Internacional. *Op. cit.*, p. 23.

45 MONTES DE OCA, Verónica. Ponencia, “Derecho a la autonomía e independencias en las personas mayores”, *op. cit.*, p. 43.

46 *Op. Cit.*, GUTERRES, p. C4.

47 TIGLITZ, Joseph, Premio Nobel de Economía, “Chile era siempre visto como uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad”, *Diario El Mercurio*, Economía y Negocios, 25.ENE.2020, p. B6.

48 KORNFELD-MATTE, *Op. cit.*, p. 20.



envejecimiento y abarcar una agenda social integral de manera inclusiva.

El riesgo de un lento crecimiento de la población por la baja natalidad involucra a la seguridad nacional, en los años 78 y siguientes el Estado *"atendiendo las inquietudes manifestadas por autoridades militares"*⁴⁹ sobre la preocupación de la disminución de la fecundidad estableció una política de población, dado que era necesario y esperable que nuestro país tuviese un crecimiento elocuente de su población, conscientes de que había que perseverar con cruzadas a nivel nacional para ennoblecer e incentivar el rol de la maternidad no por medio de políticas públicas.

El desafío de la sociedad chilena se encuentra en la necesidad de enfrentar un cambio estructural y procurar un reordenamiento urbanístico con pautas espaciales y vínculos sociales, acordes con la realidad de una menor cantidad de niños y jóvenes en proporción, y un ajuste por el aumento de adultos mayores y ancianos por un largo tiempo.

Nuestro país podría llegar a liderar el grupo de países latinoamericanos que eduquen preventivamente de forma efectiva y eficaz el envejecimiento de la población. Se trata que el envejecimiento se perciba teniendo en cuenta los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, por existir un cambio de perspectiva del envejecimiento, donde la vejez no sea tratada como un grupo de beneficiarios solamente, sino, que se les trate como parte de capital humano titulares de derecho. Al mismo tiempo, se enriquece que

el grupo humano con que cuenta el país y mejore la posición estratégica nacional basada en políticas públicas eficaces, sentido geopolítico y económico nacional.

Las instituciones de las Fuerzas Armadas, como un proceso natural de todas las organizaciones, están permanentemente revisando su estructura y funcionamiento para que su personal obtenga un mayor valor en funcionalidad y eficiencia por ser fuente de formación de capital humano para Chile.⁵⁰ Esto permite apreciar la permanente preocupación por la modernización, los desafíos de cooperación para las políticas de defensa en temas asociados de la forma como proteger los intereses nacionales por las amenazas tradicionales y modernas, formas de resguardar el territorio y/o marítimo, y aspectos culturales.

El análisis de datos que provea la próxima encuesta CASEN-2020, que se llevará a cabo en diciembre de 2020 por medio de una nueva modalidad de datos, mejoren la precisión en la aplicación de la encuesta, se facilite su implementación, optimice el proceso de supervisión y la seguridad de la información que nos permitirá conocer la magnitud, impacto y orientación de esta realidad.⁵¹

Finalmente, dentro de los estudios realizados existen propuestas de presión porque los cambios se ejecuten y permitan acelerar los procesos de reconocimiento y supervivencia de la vejez y su bienestar de todas las edades donde el rol estratégico de los adultos de 60 + años es indiscutible durante la vejez.

49 HERNANDEZ, Hilario. Artículo La población Chilena: dinámica demográfica, prospectiva y problemas, *Revista Tiempo y Espacio* - N° 4 Año 4 - 1994, pp. 22, 33.

50 *Op. cit.*, LDN Capítulo VI. Conceptualización de la Defensa Nacional, pto. 6.4, b), p. 102.

51 *Diario La Tercera*, 15 de agosto 2019; PUC, CASEN 2019. Chile, 15.GO.2019. Disponible en, <https://www.latercera.com/pulso/noticia/casen-2019-inicio-proceso-fase-piloto-tres-regiones-del-pais/783501/>



Bibliografía

- Academia Nacional de Estudios Estratégicos. Sin fecha. Disponible en, <https://www.anepe.cl/defensa-y-disminucion-demografica/>
- BENAVIDES, Paula / JONES, Ingrid. Estudios de Finanzas Públicas. "Sistema de Pensiones y otros beneficios pecuniarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile": Situación Actual y Proyecciones Fiscales 2012-2050. Chile, DIC.2012, pp. 80, 81. Disponible en, <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/12758/Sistema%20de%20Pensiones%20FF%20AA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, CLAPLES UC. Libro "Cómo vivir bien 100 años", PUC. Vicerrectoría de Comunicaciones. Editores, Felipe Larraín B., Pedro Paulo Marín L., Eduardo Valenzuela. Noviembre 2016, p. 329
- Diario *La Tercera*. 15 de Agosto 2019, Pontificia Universidad Católica de Chile. CASEN 2019. Chile, Disponible en, <https://www.latercera.com/pulso/noticia/casen-2019-inicio-proceso-fase-piloto-tres-regiones-del-pais/783501/>
- EMOL. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/01/14/934259/Modernizacion-de-carrera-militar-Aumentan-anos-de-permanencia-en-FFAA-y-se-postergan-pensiones-de-uniformados.html>, Chile. 14 de enero 2020.
- GUTERRES, Antonio, Secretario General de la ONU. Artículo "La carta del Secretario General de la ONU al Presidente Piñera destacando el acuerdo político", Diario *El Mercurio* 25 de enero 2020, Cuerpo Nacional.
- HERNÁNDEZ, Hilario. Artículo "La población Chilena: dinámica demográfica, prospectiva y problemas", *Revista Tiempo y Espacio* - N° 4 Año 4. Chile, 1994, p. 32.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE. Síntesis Resultados Anuario de Estadísticas Vitales 2017. Sobre nacimientos observados y registrados en Chile fueron una de las cifras más bajas en 40 años de historia de Estadísticas Vitales, 2017, p. 4. Disponible https://www.ine.cl/docs/default-source/nacimientos-matrimonios-y-defunciones/publicaciones-y-anuarios/s%C3%ADntesis-anuarios-de-estad%C3%ADsticas-vitales/anuario-de-estad%C3%ADsticas-vitales-2017-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=9c98371e_4
- Libro de la Defensa Nacional*, disponible en <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, M.D.S. Resultado Encuesta CASEN 2017, Evolución del proceso de envejecimiento. Disponible, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php.
- PÉREZ, Viviana / SIERRA, Felipe. Artículo especial "Biología del envejecimiento". *Revista Médica*. v.137 N° 2: 296-302. Barsho Institute for Longevity and Aging Studies, The University of Texas Health Science Center at San Antonio, Texas, USA y National Institute on Aging, National Institutes of Health, Bethesda, Maryland, USA. Chile. Febrero 2009, p. 297.
- Pontificia Universidad Católica de Chile alianza con la Compañía de Seguros Confuturo. Lanzamiento del Observatorio del Envejecimiento para un Chile con Futuro. Disponible en <https://www.uc.cl/noticias/universidad-catolica-lanza-observatorio>



del-envejecimiento-revelando-un-alza-en-la-soledad-de-los-adultos-mayores/

Caja Los Andes. Primera Encuesta Nacional Calidad de vida en la Vejez, Instituto de Sociología, 2007, p. 3. Disponible, http://www.adultomayor.uc.cl/html/investigacion/i_int.pdf

Caja Los Andes. Segunda Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez, 2010. Instituto de Sociología P.U.C. 2010, p. 9. Disponible, <http://adultomayor.uc.cl/docs/Libro%20Chile%20y%20sus%20Mayores.pdf>

Caja Los Andes. Tercera Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez, 2013, p. 16. Disponible, http://adultomayor.uc.cl/docs/Chile_y_sus_mayores_2013_Encuesta_de_Calidad_de_Vida.pdf

Caja Los Andes. Cuarta Encuesta Nacional Calidad de Vida en la Vejez. Punto IV. Participación en actividades sociales 2016, p. 59. Disponible, http://adultomayor.uc.cl/docs/Libro_CHILE_Y_SUS_MAYORES_2016.pdf

Caja Los Andes. Encuesta CASEN 2019. Disponible en <http://casenuc2019.cl/blog/index.php/2019/12/19/nueva-adjudicacion-ceel-uc-levantara-encuesta-casen-2019/>.

Libro Seminario Internacional "Los Derechos Humanos en la Vejez: la no discriminación por edad". Centro de Estudios de la Vejez y el Envejecimiento, octubre 2017, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina del Alto de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Disponible en, <http://estudiosdevejez.uc.cl/images/documentos/Libro%20DDHH%20Seminario%20Espaol.pdf>

Servicio Nacional Adulto Mayor (SENAMA). Libro "Estándares de calidad para los establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores", Protocolos SENAMA 2016. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile, 23 de junio 2017. Disponible, http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Estandares_Calidad-ELEAM_WEB.pdf

Servicio Nacional Adulto Mayor (SENAMA). Informe Envejecimiento Positivo en Chile, 2017. Disponible, http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Envejecimiento_Positivo.pdf

TIGLITZ, Joseph, Premio Nobel de Economía. Artículo "Chile era siempre visto como uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad". Diario El Mercurio, Economía y Negocios, 25 enero 2020, p. B6. Disponible, <https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Entrevistas/2020/01/27/Chile-era-siempre-visto-como-uno-de-los-paises-de-la-OCDE-con-mayor-desigualdad.aspx>

El nuevo juego de poder en el Pacífico

Dr. Mladen Yopo Herrera¹

Resumen

La globalización unida a la revolución científica-tecnológica con la universalización de las capacidades y fragmentación del poder, han creado nuevas realidades hasta el punto de empezar a desfigurar el orden y la validez de un sistema internacional basado en “reglas y esferas multilaterales” sin proponer otro claro por el momento. Hoy vivimos un mundo de incertidumbre, de cambios vertiginosos, de interdependencia compleja, de disputa hegemónica sin un claro eje ordenador. Estados Unidos no ha podido o querido jugar ese rol. Al no existir un hegemon, la primacía estratégica y la configuración del nuevo escenario internacional se está disputando entre estado-continente (y/o continente-estado) y sus alianzas relativas en un marco de estrategia de tolerancias. Esta disputa por la distribución de poder, aunque es a nivel planetario y multinivel, una parte relevante se da en los océanos Índico y Pacífico como motores del siglo XXI. China parece haber tomado la delantera al tener medios, ideas claras, voluntad y liderazgo en su ascenso “pacífico” el 2050. Sin embargo, el concepto del Indo-Pacífico levantado por EE.UU., Japón, India o Australia puede constituir en una alternativa al ascenso chino en una perspectiva multilateral y cooperativa. Sin embargo, en este contexto de incertidumbres, poderes relativos y multiplicidad de amenazas interconectadas, surge la tentación de algunos actores de privilegiar la autonomía y aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía limitando o anulando la cooperación y el multilateralismo, colocando nuevas interrogantes al escenario internacional y al propio constructo del Indo Pacífico. Al final, en todo caso, dado la interdependencia compleja de la agenda de seguridad, cualquier primacía hegemónica terminará en un juego de suma cero al haber desafíos que requieren de la cooperación como respuesta eficaz. Por lo mismo, el Pacífico en todas sus dimensiones, así como otras esferas del escenario mundial deberán mirarse como bien público universal y tratarse



Palabras Clave

Pacífico
Estados Unidos
China
Hegemonía
Agenda de seguridad
Soberanía inteligente

Keywords

Pacific
United States
China
Hegemony
Security agenda
Intelligent sovereignty

1 Doctor en Ciencia Política Universidad de Leiden-Holanda, Magíster en Estudios Internacionales Universidad de Chile (UCH), Periodista y Licenciado en Comunicaciones Universidad Católica de Chile. Profesor de la ANEPE y del Programa de Política Global e Innovación de la Universidad SEK.



sobre la base de una seguridad multidimensional y cooperativa anclada en un concepto de soberanía inteligente y no del sentido que invoca la “guerra de tolerancias” y el nacionalismo tras de él.

Abstract

Globalization plus the scientific-technological revolution with the universalization of capabilities and the fragmentation of power, have created new realities to the point that they are beginning to disfigure the order and validity of an international system based on “multilateral rules” without proposing another clearly. Today we live a world of uncertainty, of amazing changes, of complex interdependence, of hegemonic dispute without a clear axis. United States has not been able or wanted to play that role. In the absence of a clear hegemon, the strategic primacy and configuration of the new international order is being contested between state-continent (and/or continent-state) and its relative alliances within a framework of a tolerance strategy. This dispute on power distribution, though as planetary and at all levels, is anchored mostly in the Indian and Pacific oceans as engines of the 21st century. China seems to have taken the lead by having the means, clear ideas, will and leadership to carry out its project for the “peaceful” ascent in 2050. However, the Indo-Pacific concept raised by the US, Japan, India or Australia may be an alternative to China’s rise in a multilateral and cooperative perspective. Never the less, in this context of uncertainties, relative powers and multiplicity of interconnected threats, some actors tends to favor autonomy and conventional strategies and notions of sovereignty limiting cooperation and multilateralism, placing new questions to the international scene and the Indo Pacific concept itself. In the end, in any case, given the complex interdependence of the security agenda, any hegemonic primacy will end up in a zero-sum game as there are challenges that require cooperation as an effective response. Therefore, the Pacific in all its dimensions as well as other spheres of the world stage should be viewed as universal public good and dealt with on the basis of multidimensional and cooperative security anchored in a concept of intelligent sovereignty and not invoking the “war of tolerances” and the nationalism behind it.

Introducción

En su artículo “A new geopolitical challenge to the rules-based order”, el Dr. John Chipman, director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), expresa que es más fácil desafiar el orden mundial existente. Dice que este desafío es a través de la “guerra de tolerancia” y que no es más que probar las distintas resistencias a acciones unilaterales, es decir “ganar sistemáticamente ventajas tácticas sobre opositores indecisos” sin plantear un desafío simétrico explícito. Entre los principales exponentes de esta estrategia, ve al

presidente Putin que, según él, “pretende explotar la apertura y debilidades de las democracias occidentales” y a China con la “usurpación” de islas y arrecifes y su militarización (dice que los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático - ASEAN le han solicitado un código de conducta sin éxito). Sin embargo, también ve como perturbador las opciones de política exterior simples y los comentarios crudos a las reglas y normas establecidas por parte de EE.UU. (abandono de acuerdos, guerra comercial, etc).² Reflejando esto, el senador republicano Mitt Romney acusó al presidente Trump de provo-

2 CHIPMAN, John. A new geopolitical challenge to the rules-based order. International Institute for strategic studies, 16 de noviembre 2018. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/11/challenge-rules-based-order>.



car “consternación en todo el mundo” con sus medidas y discurso.³

Es decir, estamos viviendo lo que el almirante (R) estadounidense, James Estavridis, describió como un retorno “*al estado normal del rivalidad entre las potencias*”⁴ pero con la agravante de un debilitamiento del multilateralismo y de las reglas del juego. Esta disputa frente al orden establecido, si bien tiene como escenario el mundo entero producto de la globalización, tiene como eje esencial el océano Pacífico. Esta relevancia la expuso ya hace más de 100 años (1898) el presidente de EE.UU. Theodore Roosevelt al señalar que “*La era atlántica se encuentra actualmente en la cima de su desarrollo, pero pronto agotará sus recursos disponibles. La era del Pacífico, que será la mayor de todas, apenas está iniciando su marcha*”⁵. Esta predicción fue ratificada en un informe del Atlantic Council, “A Strategy for the Transpacific Century”, al proyectar que para el año 2050 la mayor parte de la actividad económica global, de continuar las tendencias actuales, tendrá lugar en países asiáticos.⁶

La revalorización del océano Pacífico radica en que constituye la mitad del mar mundial (más de 165 millones de km² o 46% del planeta), es el vínculo entre varios continentes; hay 42 países ribereños, dentro de los que sobresalen once de las quince mayores economías del mundo: China, EE.UU., India, Japón, Rusia, Canadá, Corea de Sur, Indonesia, Tailandia, Australia y México. Alberga

nueve de los 20 países con el PIB más alto y más de 25 países del G-77. Concentra a más de la mitad de la población mundial en su conexión con el océano Índico (solo China e India aportan unos 2.700 millones) y 21 economías constitutivas del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) generan más del 65% de la producción mundial. Tres de los cinco miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) son también ribereños de la cuenca, mientras que los otros dos son parte de ella por sus posesiones de ultramar. Y así se pueden seguir enumerando otros hechos y estadísticas.

A parte de la importancia de las economías del Pacífico, se suma el hecho de que existe una demanda mundial creciente de recursos de una población que crece y de una economía del consumo anclada en la obsolescencia. El mar tiene el 60% de los 103 elementos químicos clasificados (concentra hasta 10 veces más minerales que la Tierra), tiene combustibles como petróleo o gas y concentra más del 90% de los seres vivos del Planeta. Y hoy existe la tecnología para la explotación de los recursos renovables (siempre que sean desde una perspectiva sustentables) y no renovables del mar.

Las palabras del presidente Roosevelt claramente se anticiparon al trascendental cambio del eje del poder mundial desde el Atlántico al Pacífico, convirtiendo a esta cuenca en la de mayor dinamismo y relevancia estratégica del siglo XXI. Por lo mismo,

- 3 MONGE, Yolanda. Mitt Romney acusa a Trump de no estar “a la altura del cargo”. En *País*, 2 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/01/02/actualidad/1546433211_867488.html
- 4 TORO, Juan Pablo. Entrevista al Almirante (R) John Stavridis, “El escenario global vuelve a su estado “normal” de rivalidad de potencias. *El Mercurio* 1 de diciembre de 2018, p. A-8.
- 5 MARDRILEJO, Martín. Los retos de la china contemporánea. *Amanece Metropolis*, 8 de marzo 2016. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: <https://amanecemetropolis.net/los-retos-la-china-contemporanea/>
- 6 MARÍN Raventos, Nuria. La cuenca del pacífico, oportunidad para CA. *Forbes*, México. 31 d enero 2018. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/la-cuenca-del-pacifico-oportunidad-para-ca/>



el Pacífico es un escenario protagónico en la disputa del poder a través de sus versiones Transpacífico, Asia Pacífico o Indo Pacífico y no siempre de la mejor manera como lo expresó, en los 200 años de la Armada de Chile, el comandante en jefe de la Armada británica, sir Philip Jones, al usar el término “degradación” para describir lo que ocurre con los principios y reglas básicas que permiten aprovechar su buen uso. El almirante Jones, advirtió que a medida que el entorno marítimo se vuelve más importante a la vez se empieza a dificultar el acceso y la libre circulación en los mismos (*mare liberum*).⁷

El Pacífico además de ser fuente de recursos y comunicación, es escenario de la contienda de poder al insertarse en él factores intangibles como liderazgo, conocimiento, imagen o valores sociales (nacionalismo, religiosidad, libertad, derechos humanos, etc.) con otros tangibles como características físicas del territorio, la población, sistema de gobierno, desarrollo tecnológico, sistema de información y comunicaciones, recursos naturales, la producción industrial y agrícola, sus Fuerzas Armadas, su capacidad exportadora e importadora. Por tanto y como lo declara el almirante (R) Estavridis, no es casual que *“las principales potencias están invirtiendo en capacidades marítimas que harán del poderío marítimo un elemento fundamental del poder nacional”*.⁸

La arquitectura institucional del Pacífico e Índico

El contraalmirante chileno (R) Francisco Ghisolfo refiriéndose al geopolítico Federico Ratzel, desta-

caba la importancia que le dio a los océanos por su gran magnitud (70% de la superficie del planeta) y a su capacidad ilimitada de establecer líneas de comunicación. Al citarlo sostiene, que “el mar es solamente la ruta. Esto significa que los puntos de partida del tráfico marítimo y los puntos de apoyo del dominio de los mares, deben por eso residir en tierra firme. De allí la importancia de las tierras bañadas por las aguas”. Ghisolfo amplía el concepto de Ratzel, enfatizando que si las zonas costeras son importantes, mayor es el valor para Chile de una isla en medio de un océano (Rapa-nui). De esta forma, reafirma la importancia de las zonas costeras e islas como puntos de apoyo fundamentales para el uso de los recursos, las ventajas y capacidades que brinda el acceso al mar⁹ al poder nacional.

Sin inscribirse en ideas de la geopolítica clásica, esa concepción totalizadora del poder, de la nación y del Estado o de estos con su “espacio vital” (*lebensraum*), y considerando que hoy el sistema internacional es demasiado complejo como para encasillar los procesos de acuerdo con moldes y esquemas del pasado, existe la convicción de que el influjo del mar en la política de los Estados y su proyección sigue con la misma validez que le dieron personajes como sir Walter Raleigh y/o Francis Bacon (siglo XVI). Raleigh afirmó, por ejemplo, que “quien domina el mar, gobierna el comercio del mundo y, de esa manera la riqueza universal y, finalmente llegar a dominar el mundo” (cerca de un 90% del comercio usa el mar hoy). Precisamente, Jorge Atencio dice que el mar debe ocupar un lugar destacado en la resolución de problemas políticos o estratégicos,

7 TORO, Juan Pablo. En un mar de incertidumbre, un grupo redobra apuesta por la seguridad global. *El Mercurio* del 4 de diciembre de 2018, p. A-8.

8 *Ibidem*, p. A-8.

9 GHISOLFO ARAYA, Francisco (1985), “Influjo geopolítico de Isla de Pascua”. En: <https://revistamarina.cl/revistas/1985/6/ghisolfo.pdf>



o en la adopción de medidas relacionadas al progreso de un Estado o su defensa.¹⁰ Sin embargo y más allá de las disputa por su dominio, hoy el mar también es un bien público global al poseer propiedades o tener componentes de él, es decir, ser un bien con la capacidad de beneficiar o afectar universalmente a todos.

En términos generales, entonces, la cuenca del Pacífico puede describirse como una macrorregión integrada por cuatro extensas riberas: a) al oeste, la orilla asiática, compuesta por: el noreste asiático, el mundo chino, el sudeste asiático o subregión de la ASEAN, y Oceanía; b) un poco más allá el Indo Pacífico con India y el Índico; c) al este, la orilla americana, compuesta por la ribera norteamericana, la centroamericana y la suramericana, en la que Chile está inserto; y, d) la cuarta orilla es la Antártica, un continente sobre el que varios países reclaman soberanía y que como humanidad tiene la responsabilidad de proteger y preservar.

Si el siglo XX fue el siglo estadounidense, hoy estamos en una fase de transición a otro más balanceado con preponderancia en Asia e Indo Pacífico en vista a reordenar el poder mundial pos Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría. Son protagonistas de esta transformación, la República Popular China (RPC) como una potencia ascendente con un activismo creciente en Asia Pacífico y en el mundo en general; un EE.UU. "ensimismado" que ve disminuir su peso relativo pero que sigue siendo la primera potencia; una que Rusia como sucesora de la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS) que no heredó su poder y estatura a pesar de su reempoderamiento "imperial"; una

India de gran peso poblacional y tecnológico pero limitada en parte por su desarrollo interno, su nacionalismo y su conflicto con Pakistán; y un Japón inmerso en un proceso de mutación desde un "Estado amante de la paz" (pacifismo positivo y reactivo) hacia uno "que contribuye a la paz" con poder militar, entre otros.

El exministro de Defensa de Chile, José Antonio Gómez, dice que "la cuenca del Pacífico es un mosaico de diferencias (conflictos) y de potencialidades. En ella coexisten democracias plenas, junto con democracias frágiles o sistemas donde cohabita el centralismo político (autoritarismos) con una agresiva apertura comercial, la paz y el conflicto. Un espacio con diferentes matrices culturales y sistemas políticos. Idiomas de muy diverso tronco lingüístico. Religiones y sistemas filosóficos de amplio arco. Heterogéneo nivel de desarrollo económico y de integración a la economía mundial". Agrega que estas diferencias podrían ser obstáculos para su crecimiento y estabilidad, comprometiendo, la seguridad de la zona y la global, pero que sin embargo han podido ser mediatizados gracias a un marcado pragmatismo en las relaciones políticas y económicas al marcar más los intereses comunes que las diferencias.¹¹

Aunque hoy debilitado por la disputa hegemónica y el resurgimiento de nacionalismos, fue este pragmatismo el que posibilitó la construcción de un enorme entramado institucional (una hiperinstitucionalización) en Asia-Pacífico, de dos gamas: a) una económica, bastante consolidada; y b) otra relacionada con seguridad y defensa, menos desarrollada, de base preferentemente

10 ATENCIO, Jorge E. (1979) *¿Qué es la geopolítica?*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, p. 250.

11 BURGOS V., Jorge (2015), "Visión de Chile Sobre el Pacífico", en *Revista Patria* N° 4, diciembre-marzo, Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, p.122. Disponible en: https://www.academia.edu/10649823/Estrategias_de_desarrollo_y_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe



bilateral y a veces ligada a desafíos de terceros del mismo espacio.

Esta arquitectura comenzó en la década de los sesenta y fue fortalecida en los ochenta del siglo XX. Sus primeras manifestaciones en lo económico fueron el foro regional ASEAN (1967) y APEC (1989). En la era del Consenso de Washington y fin de la Guerra Fría se impuso una arquitectura donde proliferaron los procesos multilaterales, de índole librecambista, incluyente, abarcadora de ambas orillas y en la que EEUU jugaba un papel clave.

A pesar de que esta región no tiene un sistema político-económico común, son importantes sus avances en la construcción de mecanismos y lazos económico-comerciales consensuales y de beneficio mutuo los que, a la vez, “mediatizan” las tensiones políticas y de seguridad presente. La ASEAN, por ejemplo, fue fundada con el objetivo de acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regional, y hoy es uno de los ejes desde el que se dirige la seguridad y defensa en Asia Pacífico. A los cinco miembros iniciales (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia) se sumaron Brunei, Birmania, Camboya, Laos y Vietnam. Cuando se agregan Japón, China y Corea se habla de “*ASEAN plus Three*”, si a estos se añaden Australia, Nueva Zelanda e India se habla de “*ASEAN plus Six*” y cuando se suman Rusia y EE.UU., se está ante el “*ASEAN plus Eight*”, lo que constituye la East Asia Summit (EAS). El ASEAN Regional Forum (ARF) incluye 27 miembros entre los que destacan EE.UU., Rusia, Canadá y la Unión Europea (UE). Sin embargo, ASEAN u otros organismos regionales aún son una compleja red de viejas y nuevas estructuras carentes de una

unidad, en proceso de definición y con dudas de su durabilidad. De esta manera y a contraposición Europa (con su UE y la OTAN), lo que existe en la macrorregión del Pacífico es un “regionalismo soft”, es decir un escenario complejo, variable, dinámico, a veces coyuntural y utilitario, en el que se combinan globalización con regionalismo e interaccionan diferentes culturas estratégicas; un espacio en el que simultáneamente convergen diferentes intereses sin que exista una superestructura con una agenda global, normas y procedimientos (*institution building*) que los acoja y sirva para recoger los réditos de la liberalización y la interdependencia. El resultado es una explosión institucional de esferas amplias, cuyos acuerdos no siempre obligan pero generan costumbre y una suerte de cultura. Se habla de resultados modestos (no compiten en la disputa hegemónica), pero brindan gran valoración sus resultados como potenciadores del dinamismo económico y facilitadores de la paz.

La arquitectura de seguridad de Asia-Pacífico por su lado, experimentó una importante transformación desde fines de los 80. Ella estaba estructurada en gran parte en torno a alianzas bilaterales y en el Sistema de San Francisco auspiciado por EE.UU. tras la Segunda Guerra Mundial.¹² Fuera de “San Francisco” pero con EE.UU. como actor protagonista, resaltaban el pacto de Manila (EE. UU., Reino Unido, Francia, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Pakistán y Filipinas base de la SEATO que se disuelve en 1977), y el pacto de Bagdad que Gran Bretaña establece (1955) con Irán, Irak, Pakistán, y Turquía (EE.UU. se incorpora en 1958). Otro pacto clave en Oceanía (1971) es el que mantienen Australia, el Reino Unido, Nueva

12 Los pactos que conformaron el “San Francisco System” fueron: el pacto EE.UU.-Filipinas (1951), el pacto ANZUS (EE.UU. con Australia y Nueva Zelanda 1951), el pacto EE.UU.-Japón (1951), el pacto EE.UU.-Corea del Sur (1953) y el pacto EE.UU.-Taiwán (1954).



Zelandia, Malasia, y Singapur (*Five Power Defense Agreement*, FPDA). Como complemento al FPDA hay que mencionar el IADS (*Integrated Air Defense System*), que engloba a los miembros del FPDA y que tiene como finalidad la defensa aérea de Malasia y Singapur. Otras fórmulas presentes son el “Diálogo Estratégico Australia-China”, el que pretende que China clarifique algunos aspectos de su estrategia (y ascenso) militar.

Hoy, sin embargo y con la fragmentación del poder, en parte esa red de alianzas bilaterales evolucionó a órganos surgidos pos Guerra Fría como parte de la política de CSBM (*Confidence and Security-Building Measures*). Los CSBM sirven para la construcción de confianza de las partes y posibilitan unos mínimos de diálogo y entendimiento entre los actores al tiempo que promueven el “*Institution building*”. Para ello, las conversaciones y acuerdos se centran en cuestiones del amplio ámbito de la seguridad más que en la defensa, eludiendo cualquier elemento insalvable para los Estados por el tipo de conflicto. La propuesta más “exitosa” surge de la evolución del ámbito de influencia del ASEAN con su “*ASEAN way*” y su cultura del consenso. Pero para ser claros, no existe ninguna institución que represente al Pacífico, Asia o Índico; es decir, prima la soberanía sobre la operatividad multilateral e incluso sobre los intereses más mediatos y compartidos de los propios actores.

Dentro de las organizaciones subregionales destaca el SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation* - 1985), del que forman parte Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y, desde el 2007, Afganistán (casi un cuarto de la población mundial). Son países observadores: Australia, RPCH, UE, Irán, Japón, Corea del Sur, Islas Mauricio, Myanmar y EE.UU. De acuerdo su

artículo I, su finalidad es, entre otras, “promover el bienestar de los pueblos del sur de Asia y mejorar su calidad de vida; contribuir a la confianza mutua, comprensión y apreciación de los respectivos problemas; promover la colaboración activa y la asistencia mutua en los campos económico, social, cultural, técnico y científico”. Desde el 2010 se han dado pasos en los ámbitos de seguridad y defensa, mediatizado por el conflicto India-Paquistán, avanzándose en aspectos no militares como la lucha contra el terrorismo (centro de la disputa bilateral) o la seguridad alimentaria.

La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) creada en 2001 y de la que forman parte RPCH, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. El tratado constitutivo de la OCS y la “Convención de Shanghái” fueron suscritos para combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo”, las denominadas “tres plagas”. Los aspectos relacionados con la seguridad y defensa son el eje de la OCS aunque aspectos económicos, prevención del tráfico de drogas y contra organizaciones delictivas transnacionales u otras son cada vez más relevantes. Se trata de una organización bicéfala ya que incorpora a dos grandes como Rusia y RPCH y cuenta con India como observador para limitar desconfianzas. La relación de India con Rusia ha sido tradicionalmente buena en tanto que con RPCH mantiene disputas territoriales y desconfianza; las relaciones Rusia-RPCH han pasado de conflictivas a una de acuerdos, tratados y colaboraciones al compartir como adversario principal EE.UU.; y la India ve a EE.UU. como un “aliado” frente a la RPCH, pero ha estrechado relaciones comerciales con la RPCH en el contexto de la sanciones que le impuso EE.UU.

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) es una organización de carácter



político-militar creada en 2001 fruto de la evolución del Tratado suscrito en 1992 y compuesto por antiguas repúblicas de la URSS. Su papel ha superado la cooperación militar orientada hacia las amenazas tradicionales, para incorporar conceptos relacionados con la seguridad multidimensional, como la lucha contra el terrorismo transnacional, el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos o las catástrofes naturales. En 2009 se creó una "Fuerza Colectiva de Reacción Rápida" para afrontar estas amenazas.

El ASEAN Regional Forum (ARF), aún es el principal foro de seguridad en Asia Pacífico. Pese a reunir a grandes potencias, es liderado por países medianos y menores, los que cumplen un rol de mediadores con la virtud de dejar fuera o mitigar los grandes problemas de seguridad, enmarcando el debate para generar predisposiciones positivas, aumente las relaciones y el conocimiento recíproco. Esto ha redundado, por ejemplo, en que RCPH haya suscrito (2002) un código de conducta en el que "renunciaba" al uso de la fuerza en sus reclamaciones sobre las islas Spratly, que haya jugado un papel destacable en el conflicto de Timor en 1999 entre Portugal e Indonesia o en la formulación del Tratado sobre la Zona libre de Armas Nucleares del Sur de Asia. Esta fórmula ha sido exitosa porque ha mantenido la paz, los países han crecido y se ha fortalecido la práctica del "Aseanway". Sin embargo, la concentración del poder en manos de Xi Jinping, el desarrollo de su capacidad bélica y sus declaraciones de ordenar al Ejército chino que esté preparado

"para la batalla",¹³ pueden anclar los discursos en una estrategia de acumulación de fuerza y no en una escala valórica.

Muchos países funcionan en varias instituciones. Australia, por ejemplo, junto a otros 21 estados ribereños, es miembro del *Indian Ocean Rim Association* (IORA), institución que tiene por misión la promoción del crecimiento sustentable, el libre comercio y la seguridad. El libro blanco de la política exterior de Australia promueve el apoyo australiano a IORA en los ámbitos de la seguridad marítima y el derecho internacional.¹⁴ En el caso de India, ella es miembro del *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC), la cual está formada por 7 miembros adyacentes o vecinos de la bahía de Bengal (Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Sri Lanka, Myanmar y Tailandia).

Inicialmente la validez o vigencia de acuerdos u organizaciones de seguridad fueron concebidas en torno a concepciones ideológicas, disputa por el poder mundial y proyección estratégica. La emergencia de la interdependencia compleja y la prominencia de los factores económicos en los vínculos entre países a partir de los noventas, sin embargo, impactaron en la forma y en el contenido de las relaciones internacionales y mediatizaron la concepción clásica de la seguridad. Es decir, esta no quedó circunscrita solo al plano de la competencia estratégica, ni se limitó a tal o cual estilo diplomático, apareciendo hoy una cierta multidimensionalidad relativa

13 CLARÍN. Xi Jinping le ordenó al Ejército chino que esté preparado "para la batalla". *El Clarín*. 5 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/xi-jinping-ordeno-ejercito-chino-preparado-batalla_0_Xu66ysmKY.html

14 JEFFREY, Craig. Why the Indian Ocean region might soon play a lead role in world affairs. *The Conversation*, 14 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de marzo 2019] Disponible en: https://theconversation.com/why-the-indian-ocean-region-might-soon-play-a-lead-role-in-world-affairs-109663?utm_source=linkedin&utm_medium=linkedinbutton



en organizaciones que otrora eran específicas. Ejemplo de esto último, es la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) como constructo ideológico-pragmático de integración y de inserción económica en el entramado del Pacífico. Este es un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración de 225 millones de personas en busca de un espacio para impulsar el crecimiento y mayor competitividad con estándares del siglo XXI e incidencias positivas en la gobernanza. Hoy representan el 37% del PIB, concentra 52% del comercio total y atrae el 45% de la inversión extranjera directa de la región. Sus actividades son coordinadas por grupos técnicos que, por ahora, son 26 equipos divididos en temas como Facilitación del Comercio y Cooperación Aduanera, Propiedad Intelectual, etc. Hoy tiene 55 países observadores y otros que buscan membresía como Australia, Canadá, Nueva Zelanda o Singapur.

En la misma dirección y tras el fracaso del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) con el retiro de EE.UU. (2017), el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico suscrito por once países de la cuenca (Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam). Este acuerdo comercial abarca 498 millones de personas y el 13% de la economía global. La expresidenta Michelle Bachelet expresó que era un tratado ambicioso, moderno y con visión de futuro, y que incorporaba creativamente nuevas temáticas del comercio internacional que exigen que los beneficios de la globalización alcancen a todos, aunque tiene sus áreas controversiales.

Cómo lo expresara el exsecretario Kissinger, uno de los hombres más influyentes del siglo XX, al decir que *"nuestra época persigue con insistencia, a veces casi con desesperación, una idea de orden mundial"* y la razón es que *"el viejo mundo se muere y el nuevo tarda en aparecer, y en ese claroscuro surgen los monstruos"* parafraseando a Antonio Gramsci.¹⁵ Sin embargo, dice Kissinger, el caos (esos monstruos) se acompaña de una interdependencia sin precedentes en la propagación de armas de destrucción masiva, la desintegración de los Estados, el impacto de la devastación del medioambiente, la persistencia de las prácticas genocidas y la difusión de nuevas tecnologías que pueden llevar el conflicto más allá del control o la comprensión humanas. Los nuevos métodos de acceso y comunicación de información unen a las regiones como nunca antes y proyectan globalmente los acontecimientos, pero de una manera que inhibe la reflexión y exige que los líderes registren reacciones instantáneas expresadas en eslóganes¹⁶. Es decir, con la globalización de la economía, de las comunicaciones, el estrechamiento de los espacios, el surgimiento de nuevos actores, se han creado nuevas realidades hasta el punto de reconfigurar el orden y la validez de un sistema internacional que hasta entonces estaba principalmente basado en las relaciones interestatales. Y aunque para efectos de la seguridad el Estado-Nación seguirá siendo el principal actor deberá obligatoriamente incorporar un mayor pragmatismo y flexibilidad a la tradicional concepción de soberanía e intereses nacionales.

Agregar una dosis de pragmatismo a los organismos del Pacífico no excluye la potencialidad

15 PÚBLICO. 80 años de la muerte de Gramsci: "La indiferencia es el peso muerto de la historia". *El Público*, 24 de abril 2017. [en línea] [fecha de consulta 18 de marzo 2019] Disponible en: <https://www.publico.es/politica/80-anos-muerte-gramsci-indiferencia.html>

16 KISSINGER, Henry (2016). *"Orden Mundial"*, capítulo Introducción, Penguin Random House Grupo Editorial España Kissinger.



de conflictos, sino que facilita los consensos/entendimientos para su solución en contextos complejos. En esta dirección y a pesar de las diferencias con la ONU, es posible extrapolar algunos de sus rasgos como el sistema decisorial, la manera en que se confecciona la agenda de negociación y, hasta cierto punto, parte de la estructura burocrática. Un gran aporte del Consejo de Seguridad (más allá de su obsoleto reflejo de poder del siglo XX) es la diplomacia preventiva, anticipando medidas y procedimientos para impedir la erupción y/o extensión de conflictos. Sus logros y fracasos han afianzado mecanismos de gran versatilidad.

Interpretando lo que decía Kissinger en el libro citado, ante la incertidumbre, la complejidad y la dinámica de los acontecimientos, el nuevo equilibrio de poder internacional se decidirá entre países-continente y en zonas/espacios que sean capaces de generar un estado-región o una "región-estado" (la Unión Europea por ejemplo). En el ámbito latinoamericano el punto importante a examinar, entonces, es cuán real es la agenda y mancomunidad de intereses para que países como Chile o Perú pueda aunar y empoderar sus intereses o a nivel regional, ver si existen percepciones estratégicas compartidas entre los países latinoamericanos ribereños de la cuenca del Pacífico más allá de consabidas coincidencias en las políticas económicas o incluso de la propia Alianza del Pacífico. Hoy todavía más que cooperación prevalece la competitividad (utilitarismo) de las economías latinoamericanas ribereñas alrededor de la capacidad portuaria, de la infraestructura vial, de las facilidades y/o impedimentos derivados de políticas arancelarias, del grado de apertura de cada economía, de las cadenas de valor que logre, etc. Existe fuertemente la creencia de

que el grado de competitividad internacional no solo proyecta la eficiencia de su comercio exterior, le da estabilidad de sus indicadores económicos o favorece el bienestar interno y la gobernanza, si no que el mismo asume también un rol relevante en el prestigio e imagen (poder blando) en un sistema internacional estratificado, lo que termina redundando su poder nacional. Esa óptica impide aclarar qué nivel de intereses compartidos hay entre los países que pugnan por acceder a la cuenca del Pacífico y así empoderar sus intereses a través de la mancomunidad-cadenas de valor-sinergia, más aún ahora que han aflorado clivajes ideológicos y crisis sociales otrora mediatizados por una política de unidad en la diversidad (simbólico es el desmembramiento de UNASUR). Eso los hace jugar un papel muy secundario en términos de seguridad.

Obviamente, estas y otras prioridades condicionan las percepciones de los eventuales socios de un sistema de seguridad. La institucionalidad de este deriva de modelos históricos, pero también del estilo en que se gestan sus resoluciones y/o recomendaciones al conferirle una impronta a la organización, especialmente si la discusión gira alrededor de asuntos político-estratégicos. En estos casos y aunque no suficiente, la transparencia y la eficacia/eficiencia organizacional constituyen los elementos básicos de su confiabilidad, ya que así se garantiza un debate amplio sobre la seguridad exterior de los países miembros desde sus anclajes e hipótesis históricas (culturas estratégicas) y se garantiza claridad en los compromisos (particularmente las concesiones de las partes) para evitar hacerlos efímeros.

Si bien, como lo expresa Federico Aznar Fernández-Montesinos, no hay un equivalente asiático de la OTAN, algunas de ellas podrían desbordar su



sentido originario,¹⁷ más aún ahora con la gran incertidumbre que muestra el escenario internacional. El entorno estratégico de la zona se encuentra hoy definido por foros como el *"Trilateral Security Dialogue"* (Australia, Japón y EE.UU.) en el que se abordan temas relativos a seguridad marítima en un verdadero triángulo estratégico. De incorporarse India como fruto de su rivalidad con China y la relación estratégica de esta con Islamabad, se podría empezar a hablar de un marco más global. Sin embargo, son hipótesis mediatizadas por la complejidad: por ejemplo la India es un país no alineado, hay un creciente nacionalismo religioso hindú fomentado por el presidente Modi (reelecto) y que anunció eliminar a India del programa del Sistema Generalizado de Preferencias al no asegurar EE.UU. que proporcionará un acceso equitativo a sus mercados y/o las presiones que le ha hecho para no comprar petróleo iraní o venezolano, lo ha llevado a fortalecer su comercio con China y otros países.

Siendo la cuenca del Pacífico sumamente extensa, diversificada y compleja no es viable por el momento un sistema único de seguridad tipo una ONU, más aún si se tienen presente las disputas del actual escenario mundial y la contradicción de intereses incluso entre aliados. Lo más factible, entonces, es que continúe con la coexistencia de varios regímenes/sistemas de seguridad donde los países participen en más de uno y se inclinen por uno que haga contraparte a una disputa, en la hipótesis de que la proclividad de crisis y/o conflictos político-estratégicos va a depender de la evolución que adopten los procesos políticos

subregionales (son más fáciles de atemperar o conciliar) y de la interrelación entre ellos.¹⁸

Hoy hay poca participación en materia de seguridad en la cuenca de los países sudamericanos ribereños (salvatajes, algunos ejercicios conjuntos contraterrorismo o catástrofes, etc.), por cuanto la mayor potencialidad de conflictos se ubica más en el hemisferio del Pacífico-Norte y porque existe un cierto ensimismamiento de los países producto de las demandas democráticas internas y los vaivenes de la economía internacional. A pesar de que en el pasado ha existido una contención geográfica de las crisis, ello no significa que no se intensifique y amplíe por ejemplo a la Antártica y sus recursos. Tampoco se ha mantenido la tendencia que planteó el profesor Durán (correctamente para un momento) cuando dijo que la ausencia de los alineamientos ideológicos de la política mundial de pos Guerra Fría morigerara la polarización de intereses, lo que tendería a minimizar y/o a acotar determinado tipo de crisis. Hoy lamentablemente se ha sumado a la continuidad del conflicto ideológico, el cruce cultural, religioso, étnico, de los nacionalismos y de hegemonía: lo vimos en la ex Yugoslavia, está en Siria hoy, en la pugna EE.UU.-China o India-Pakistán, etc.

La "amenaza" del dragón

Como dice Luis Oro, *"la acumulación de poder de unos genera temor en otros. ¿Por qué motivo? Porque en la medida que los primeros aumentan su poderío, disminuye el poder de los segundos y, por consiguiente, también su seguridad. Por cierto,*

17 AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2013), "Reflexiones en Torno a la Seguridad de Asia-Pacífico". Instituto Español de Estudios Estratégicos. pp. 13-14. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA12-2013_ReflexionesSeguridadAsia Pacifico_FAFM.pdf

18 DURÁN S., Roberto (2004). "Un esquema para la seguridad colectiva en la región Asia-Pacífico". s/f. Disponible en: http://www7.uc.cl/ceauc/papers/seguridad_colectiva_duran_2004.pdf



el deseo de un actor político de contar con una seguridad absoluta significa la inseguridad radical de todos los demás.¹⁹ Teniendo esto presente y aunque Rusia no ha dejado de ser un tema de preocupación para algunos países occidentales con su presencia creciente en diversas áreas,²⁰ el gran crecimiento económico de la RPCh y el aumento de sus capacidades militares (modernización de sus FF.AA., segundo presupuesto en defensa del mundo),²¹ y de influencia global (llega incluso a ambos polos) ha sido el factor de inquietud para varios países de la cuenca. La estatura político-estratégica alcanzada por la RPCh ha hecho a varios países reapreciar sus relaciones de seguridad y defensa en la región.

La condición “insegurizante” del ascenso pacífico de China como gran potencia, sin sello misional claro, se refleja en la “Nueva Ruta de la Seda” (OBOR-One Belt One Road), un megaproyecto que construye carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, oleoductos y gasoductos y otras infraestructuras para unir China a Asia Central y del Sureste, Europa, África e incluso América Latina, y se ha convertido en tema de seguridad. Hoy no hay lugar al que China no mire y alcance con su diplomacia económica y capacidad tecnológica. Por ejemplo, Washington ve con preocupación el acuerdo (2015) por el que el

grupo *Shanghai International Port* va a controlar las operaciones comerciales en el nuevo puerto de Haifa-Israel desde el 2021 o la construcción en Chile de un observatorio astronómico y un parque de astrociencia a través del Centro de Astronomía de América del Sur de la Academia China de Ciencias (CASSACA).²² Así, desde su concepción estado-céntrica, la presencia de China en el mundo, junto a su capacidad nuclear y miembro del Consejo de Seguridad, le otorgan una estatura que genera un nuevo contexto estratégico global.²³

Es claro que los grandes imperios a lo largo de la historia además de compartir la tenencia de recursos de poder (económico, militar, tecnológico, etc.) y la voluntad de usarlos, lo que les otorgaba una estatura política-estratégica de rango “imperial” es el sentido de expansión y la generación de vías de conexión (redes) con sus dominios y áreas de influencia (asimilaban los pueblos a su paso). Roma, por ejemplo, pavimentó 89 mil kilómetros de caminos y acueductos; la red caminera del Tahuantinsuyo inca fue de más de 30 mil kilómetros conectando al Cuzco con sus cuatro regiones/suyos; cosa similar hizo el Imperio británico con sus caminos, ferrocarriles y puerto o Estados Unidos y Rusia con sus ferrocarriles Transcontinental y Transiberiano respectivamente.

-
- 19 ORO T., Luis (2010). “Notas sobre equilibrio de poder”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VIII, N° 12, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, p. 56.
 - 20 Ver, entre otros, KRISHNAN SIMHA, Rakes. Los submarinos rusos dominan el pacífico. *Russia Beyond*, 9 de agosto 2016. [en línea] [Fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/08/09/los-submarinos-rusos-dominan-el-pacifico_619433 y la monografía N° 113 del Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional del Ministerio de Defensa de España (Ceseden), “Influencia de la Nueva Rusia en el Actual Sistema de Seguridad”, enero de 2010. Disponible en: http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=27830
 - 21 VIDAL LIY, Macarena. China se propone reforzar su Ejército. *El País*, 11 de febrero 2019. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/02/09/actualidad/1549707621_605923.html
 - 22 CÁRDENAS, Leonardo. Made in China: el megaproyecto astronómico del gigante asiático en Chile. *La Tercera*, 14 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 20 de marzo 2019] Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/made-in-china-el-megaproyecto-astronomico-del-gigante-asiatico-en-chile/569760/>
 - 23 YOPO, Mladen “El lado B de la ruta de la seda china”. *El Mostrador*, 18 de septiembre 2018. [en línea] [fecha de consulta 20 de enero 2019] Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/09/18/el-lado-b-de-la-ruta-de-la-seda-china/>



te. La Ruta de la Seda china, sin duda, es parte de esa lógica (la han llamado el nuevo imperio británico), aunque por el momento su alcance global depende más de su economía que del poder blando, político o militar.

Esto, unido a disputas concretas de Pekín con varios países por territorios e islas e islotes en el mar de China Meridional (desoyendo fallos de la Corte Internacional y la Convención del Mar) y la construcción de islas artificiales militarizadas que “limitan la navegación”, han elevado los temores de una confrontación global. El mar de China Meridional tiene un valor estratégico global, pero principalmente para las economías que tienen costas en él, tanto por su valor en recursos como por su centralidad como vía de comunicación. Este se encuentra emplazado en la región del sudeste de Asia y bordea el sur de China. Sus aguas albergan más de 400 islas, arrecifes y bancos de arena, y numerosos archipiélagos entre los que se destacan las islas Spratly y las Paracel. Varias naciones (China, Filipinas, Vietnam, Malasia, Brunei y Taiwán) reclaman parte o la totalidad del territorio del área oceánica.

Los conflictos por las islas han atravesado varios momentos críticos, poniendo de manifiesto la clara voluntad de China de lograr el control de ellas, incluso con el uso de la fuerza. Destacan, por ejemplo, los enfrentamientos entre las fuerzas chinas y las de Vietnam del Sur por las islas Paracel en 1974, la disputa entre China y Vietnam en 1988, y la controversia que surgió en

1995 ante la construcción de infraestructura por parte del gobierno chino en Mischief Reef. Este arrecife se encuentra ubicado dentro de las 200 millas náuticas de Filipinas y es reclamado por este desde 1962. En casi todos los casos China logró reivindicar su control sobre los territorios disputados.²⁴ Esta confrontación ha llegado hasta las representaciones de los mapas y en películas, apps o GPS. Vietnam, Filipinas y Malasia revisan todos los productos chinos para asegurarse que tengan una representación correcta.

En 2013 China declaró la expansión hacia el este de su Zona de Defensa e Identificación Aérea (ADIZ) que Japón, Corea del Sur y EE.UU. no aceptan. Esta es un área de 180.000 km² que incluye las islas Senkaku (o Diaoyu), territorios disputados por China, Japón y Taiwán, y el islote sumergido Roca Socotra donde Seúl tiene una estación meteorológica.²⁵ En la última década la RPCh ha fortalecido su presencia en ella a través de buques pesqueros, islas artificiales militarizadas (verdaderos portaaviones), ejercicios militares y de guardacostas. Simón Tisdall dice que: *“La construcción de islas que hizo China por todo el mar del Sur de China ha sido completa, inclemente, veloz y descarada. Ni siquiera se han molestado en ocultar sus planes concretos de construir bases navales, de aviones y de misiles en los nuevos territorios. A la vez y para enfrentar las posibles críticas, Pekín ha ejercido activamente su poder blando. Así como su presentación de documentos antiguos, supuestamente auténticos, para respaldar sus dudosos reclamos. Un comportamiento digno de*

24 RUBIOLO, Florencia. El conflicto del mar de China Meridional en clave geopolítica. *Voces en el Fénix*, s/f. [en línea] [fecha de consulta 20 de junio 2019] Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-conflicto-del-mar-de-china-meridional-en-clave-geopol%C3%ADtica>

25 SAN MARTÍN N., Juan Carlos. (2015), “China y sus Relaciones Vecinales en el Noreste Asiático. ¿Peligra la Seguridad de Asia Pacífico? Documento Opinión N° 38, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 2 y 4. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO38-2015_China_Relaciones_Vecinales_JCSanMartinNaya.pdf



*un subastador deshonesto que intenta pasar una pintura falsa por una obra maestra”.*²⁶

En general, la política RPCh ha demostrado escasa voluntad de diálogo frente a territorios en disputa, sean bilaterales o multilaterales como ASEAN, ni siquiera acata fallos de la Corte Internacional como en el caso de la disputa con Filipinas. Xulio Ríos refleja bien esto al citar que *“La ley china de 25 de febrero de 1992 incluye todas las islas en disputa y sus aguas adyacentes en el ámbito de su soberanía territorial. Algunas de estas zonas están actualmente bajo control de otros países como Indonesia, Filipinas o el propio Japón. Todos dirigieron entonces sus protestas contra Beijing por haber adoptado unilateralmente esta decisión y por incluir en ella la previsión de recurrir al uso de la fuerza cuando lo estime oportuno para salvaguardar este espacio de toda incursión considerada ilegítima o no autorizada. Al reivindicar todos estos espacios territoriales, Beijing envía un claro mensaje de su escasa disposición a la negociación”*.²⁷ China ya piensa que no debe alcanzar el poder de EE.UU. para dominar su periferia inmediata. Incluso más, el contraalmirante del ejército chino Lou Yuan sugirió (2018) que la situación de tensión en los mares del este y sur de China podría resolverse con el “hundimiento de dos portaaviones” de EE.UU. Sus declaraciones forman parte de un discurso pronunciado en la

ciudad china de Shenzhen, en el que también afirmó que las disputas comerciales con EE.UU. “constituían un asunto estratégico principal”.²⁸

Otro problema complejo lo representa la cuestión de Taiwán. Pese a su complejidad, el pragmatismo de todos los involucrados (incluido EE.UU. que ve a la amenaza china sobre este como “causa belli”) ha primado desde el 2008 cuando el tema se encarriló en el sendero de la negociación en virtud de un supuesto entendimiento del 2005 entre Partido Comunista de China (PCCh) y el Kuomintang (KMT). Es decir, se ha constatado hasta el momento la existencia de un consenso mínimo para evitar un conflicto de gran envergadura. Sin embargo, esta es una situación no resuelta en la que existen posiciones irreconciliables: Xi aseguró que, pese a que su opción preferida es la pacífica (se ha dedicado a aislar a Taiwán), dijo que la isla “debe ser y será reunificada” con China incluso sin renunciar al uso de la fuerza, mientras Taiwán reclama a China que reconozca que es una entidad autónoma desde 1949 y niega que exista el llamado “Consenso de 1992”, por el cual habría una sola China y dos interpretaciones (Taipéi acaba de mostrar nuevos misiles supersónicos con capacidad de alcanzar toda China).²⁹ Tampoco ayuda la realidad de Hong Kong al ponerse en duda constantemente la tesis de “un país dos sistemas”.

26 TISDALL, Simón. Lejos del conflicto, el fallo de la ONU sobre el Mar del Sur de China pueden reavivar los conflictos. *El Diario*, 13 de julio 2016. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: https://www.eldiario.es/theguardian/ONU-Mar-Sur-China-conflicto_0_536846951.html

27 RÍOS P., Xulio (2013). “Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad”, *Panorama Estratégico* 2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos – Ministerio de Defensa de España, p. 145. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=549659>

28 RT. “Hundir dos portaaviones de EE.UU.”: Las polémicas declaraciones de un alto mando chino. RT, 4 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de marzo 2019] Disponible en: https://actualidad.rt.com/actualidad/301059-hundir-portaaviones-eeuu-polemicas-declaraciones-militar?fbclid=IwAR2jyZvkZVhoEZol1bF_

29 CLARIN. Xi Jinping le ordenó al Ejército chino que esté preparado “para la batalla”. *Clarín*, 5 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 20 de enero 2019] Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/xi-jinping-ordeno-ejercito-chino-preparado-batalla_0_Xu66ysmKY.html



Por el momento, como lo expresó Xulio Ríos, *"la posición oficial de China en relación con todos estos contenciosos se fundamenta en los siguientes pilares: 1) Reivindicar la plena soberanía basándose en argumentos tanto de carácter geológico, histórico y legal; 2) Rechazar la internacionalización del problema apostando por la negociación bilateral; 3) Concentrarse en el desarrollo de los recursos económicos dejando para más adelante la solución del problema de la soberanía."*³⁰ Sin embargo, ya parece estar alcanzando la "musculatura" suficiente para combinarlo con poder duro de acuerdo a las declaraciones hechas. En términos militares eso pasa por desplegar un enfoque de "antiacceso y negación de área" y obligar a las fuerzas de EE.UU. operar lo más lejos posible de sus propias costas.

En el caso de Corea del Norte, aun cuando se trate de un actor que genera por sí mismo una alta dosis de incertidumbre, el modo como los países de la región abordan el problema, en particular Corea del Sur y China, confirma la tesis de que todos esperan evitar la confrontación y mantener la estabilidad. Seúl ha defendido que las relaciones intercoreanas sean independientes de las conversaciones entre Corea del Norte y la Casa Blanca, agregando que la cercanía entre ellos es fundamental para mediar en favor de un entendimiento. La tercera cumbre intercoreana del 2018 destacó momentáneamente el diálogo EE.UU.-Corea del Norte³¹ a la vez de "quitarle" protagonismo a China (Juan Jesús Aznares dice que

ya no es la *"baza que Pekín mueve a conveniencia en sus disputas con Washington"*),³² aunque siguen como su principal aliado como se ve de la cuarta visita de Kim Jung-un a Pekín antes de encontrarse con el presidente Trump por segunda vez en una fracasada cumbre y el posterior viaje (2019) de Xi Jinping a Corea del Norte con propósito múltiple (reanudar el diálogo con EE.UU. entre otros). Válido es preguntarse ¿a quién conviene una Corea reunificada, romper su condición de estado "amortiguador" y cómo cambia el equilibrio estratégico? Aunque en menor medida, Rusia es otro actor en esta ecuación como lo demostró la reunión (2019) en Vladivostok entre Vladimir Putin y Kim Jong-un con el propósito de sortear las sanciones de EE.UU. y poner a Rusia en el juego.

El ascenso chino ha llevado a EE.UU. a reapreciar sus relaciones de seguridad y defensa. En la nueva Estrategia Nacional de Seguridad (2017), el presidente Trump imprimió realismo puro basado en el "hard power", argumentando que los Estados fuertes y soberanos son los que aseguran los intereses nacionales y dan mayores garantías de un mundo pacífico y próspero. Para ello aumentó el gasto en defensa en US\$ 69.000 millones en 2019, llegando a US\$ 686.000 millones, 40% del gasto mundial. El secretario de Defensa, Jim Mattis, dijo que ello permitirá a EE.UU. "volver a la primacía" en el pulso geoestratégico con Rusia y China,³³ pulso no ajeno a una confrontación como al expresar el teniente general Ben Hodges, la firme decisión

30 Op. cit. RÍOS P., Xulio (2013). "Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad", p. 153.

31 VANGUARDIA. Cumbre de las dos Coreas concluye con el impulso al diálogo con Estados Unidos. *Vanguardia*, 20 de septiembre 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://www.vanguardia.com/mundo/video-445496-cumbre-de-las-coreas-concluye-con-el-impulso-al-dialogo-con-estados-unidos>

32 AZNAREZ, Juan Jesús. El as en la manga de China. *El País*, Opinión, 13 de marzo 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en : https://elpais.com/elpais/2018/03/12/opinion/1520879804_342839.html

33 YOPO, Mladen. Reanclajes y efectos del nuevos paradigma de seguridad de Estados Unidos. *El Mostrador*, 3 de junio 2018. [en línea] [fecha de consulta 10 de enero 2019] Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/03/03/reanclajes-y-efectos-del-nuevos-paradigma-de-seguridad-de-estados-unidos/>



de Washington de limitar la influencia de China en Asia-Pacífico.³⁴

Este escenario volátil en magnitud y de ocurrencia variable, ha hecho a la India entrar con más decisión al juego geopolítico global a pesar de sus necesidades internas y de sus problemas fronterizos, con el fortalecimiento en su inversión en defensa (tercer presupuesto mundial con US\$ 62 mil millones), firmando un tercer acuerdo de cooperación en defensa con EE.UU.³⁵ y abrazando el constructo Indo-Pacífico. Considerada la otra gran potencia asiática, con este concepto India rompe con la marginación que lo ponían su situación interna y vecinal, el concepto Asia-Pacífico y los intereses geopolíticos de la pugna EEUU-China.³⁶ Precisamente, la Estrategia de Seguridad Marítima de India de 2015 menciona el Indo Pacífico e incluye áreas del Pacífico Occidental como zonas de interés secundario; entre las zonas de interés primario están los estrechos de Malaca, Sunda y Lombok. El primer ministro Narendra Modi dijo el 2018 que *“el Indo Pacífico es una región natural. Es también el lugar de una vasta formación de oportunidades y desafíos”* y un destino común de los que viven en él.³⁷ Y en el 2019 y basado en lo expresado en el Diálogo de Shangri-La en 2018, Modi dijo que la Iniciativa de los Océanos Indo Pacífico se sustenta en la libre navegación y de vuelo, solución pacífica de

controversia, comercio legal sin trabas en rutas marítimas críticas, etc.

India percibe con gran preocupación los nexos militares China-Rusia-Pakistán. El brigadier (R) del Instituto de Estudios de Defensa y Análisis (IDSA) Gurmeet Kanwal, ha dicho que este *“es un asunto de preocupación de la India así como de otros países de la región... India debe unirse a EE.UU. y a otros socios estratégicos como Australia, Japón, Singapur, Corea del Sur y Vietnam para establecer un marco de seguridad cooperativa que provea seguridad y estabilidad en el Indo Pacífico, para la seguridad del patrimonio global y para enfrentar las contingencias que puedan aparecer”*.³⁸ Particular preocupación, es la relación de Pakistán y sus servicios secretos con grupos terroristas que atacan contra territorio indio (ej. atentados de Bombay el 2008 o de Cachemira 2019) usando suelo paquistaní como bases.³⁹

Sin embargo y más allá de esto desafíos, hay razones naturales, geográficos y de uso que fundamentan el uso del concepto Indo Pacífico: son océanos complementarios (confluencia de los dos océanos lo llama el premier japonés Abe); el tráfico marítimo por el estrecho de Malaca debe pasar primero por el Índico; la biodiversidad marina del Índico y el Pacífico forman una unidad; etc. Incluso Europa tímida y marginalmente el

34 BRENNAN, David. U.S.-China war 'very likley' within 15 years, retired american general warns. *Newsweek*, 24 de octubre 2018. [en línea] [fecha de consulta 10 de enero 2019] Disponible en: <https://www.newsweek.com/us-china-war-very-likely-within-15-years-retired-american-general-warns-1187463>

35 KUMAR, Navtan. India closet o signing third defence pact with U.S. *Sunday Guardian*, 2 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://www.sundayguardianlive.com/news/india-close-signing-third-defence-pact-u-s>

36 DE MIGUEL CALABIAS, Emilio. El Indo-Pacífico: lo que hay detrás del concepto. Real Instituto Elcano, Blog, 9 de mayo 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-indo-pacifico-lo-que-hay-detras-del-concepto/>

37 https://theconversation.com/why-the-indian-ocean-region-might-soon-play-a-lead-role-in-world-affairs-109663?utm_source=linkedin&utm_medium=linkedinbutton

38 KUMAR, *op. cit.*

39 CHELLANEY, Brahma. Why the Pakistan-terrorist nexus persist. *Asian Times*, 10 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://www.asiatimes.com/2019/03/opinion/why-the-pakistan-terrorist-nexus-persists/>



2016 en la Estrategia Global de la Unión Europea hace referencia al concepto, al decir que *"en todas las regiones del Indo-Pacífico y del este asiático, la UE promoverá los derechos humanos y apoyará las transiciones democráticas, como la de Myanmar/Birmania"*.⁴⁰ Sin embargo, son países como Australia, EE.UU., India, Indonesia y Japón los que lo han incorporado en sus documentos.

El primer ministro japonés Shinzo Abe fue quien primero lo citó el 2007 y el que el 2012 lo ancló como el "diamante de seguridad democrática de Asia" por el que mediante la cooperación entre estos países se persigue una alianza comprometida con la libertad de navegación y el estado de derecho (China de inmediato queda fuera).⁴¹ Ese decir y consciente de que China está cambiando las dinámicas mundiales, el concepto del Indo-Pacífico es el marco con que las "democracias indo-pacíficas" como las llama EE.UU.⁴² están coordinando una estrategia con la cual ofrecer una alternativa a los esquemas chinos en la zona.⁴³ En esta línea, el secretario de Estado Mike Pompeo dijo que *"EE.UU. está comprometido a impulsar la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región del Indo-Pacífico, en asociación con los países que comparten la creencia*

de que la región debe mantenerse libre y abierta; que EE.UU. nunca ha buscado ni nunca buscará la dominación en el Indo-Pacífico y se opondrá a cualquier país que lo haga; que ser libre también significa que los países estén comprometidos con la buena gobernabilidad y con los derechos y libertades fundamentales; que queremos que todas las naciones disfruten del acceso libre y abierto a los mares y a los corredores aéreos (y) la resolución pacífica de las disputa".⁴⁴

El más favorecido con esta ampliación del Pacífico es India al otorgarle una presencia global y una posición central en la disputa de poder (mediatizador), favoreciendo desde su no alineamiento y su concepción de poder profundo,⁴⁵ entre otros, el desarrollo de su Armada como potencia naval. Precisamente, la Estrategia de Seguridad Marítima del 2015 menciona el Indo-Pacífico y el Pacífico Occidental, y pone el interés marítimo primario en los cuellos de botella entre los dos océanos: los estrechos de Malaca, Sunda y Lombok (el 80% de tráfico de petróleo vía marítima pasa por estos estrechos). Pero también India está teniendo una relación cada vez más sólida ("Transpacífico") con Latinoamérica como lo demuestra la octava edición

40 DE MIGUEL, *op. cit.*

41 El estado de derecho tiene 4 características: división de poderes, control y fiscalización de poderes públicos, imperio de la ley, y derechos y libertades fundamentales. Es decir, está anclado al concepto de democracia occidental. Para profundizar ver: OROZ, Elvis. ¿Qué es Estado de Derecho y cuáles son sus características? BLOG, 17 de agosto 2015. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://elvisoroz.wordpress.com/2015/08/17/que-es-estado-de-derecho-y-cuales-son-sus-caracteristicas>

42 BLANCO, Emil. Adiós Asia-Pacífico, hola Indo-Pacífico: China convierte a India en el 'reino del medio'. Universidad de Navarra, *Global Affairs*, Análisis, s/f. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/adios-asia-pacifico-hola-indo-pacifico-china-convierte-a-india-en-el-reino-del-medio>

43 LLANDRES CUESTA, Borja. La lucha por el Indo-Pacífico. *Artículo 30*, s/f. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <http://articulo30.org/politica-defensa/indo-pacifico-borja-llandres/>

44 SHARE AMERICA. Pompeo describe la visión de EE.UU. para una región indopacífica libre y abierta. *Share América* 31 de julio 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://share.america.gov/es/pompeo-describe-la-vision-de-ee-uu-para-una-region-indopacifica-libre-y-abierta/>

45 El politólogo estadounidense George Friedman (2012) denomina el poder profundo como la combinación adecuada del poder militar y el político. LABORDE, Alfredo. Indo-pacífico. *El Heraldo de México*, 17 de mayo 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible: <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/indo-pacifico/>



del “Cónclave India-América Latina y el Caribe” en Chile el 2018.

Australia e Indonesia también son parte de los dos océanos. En este entendido, el Libro Blanco de la Defensa australiano (2016) hace del Indo-Pacífico el eje de su reflexión estratégica y señala que de su estabilidad dependen su seguridad y prosperidad y la de la región (en sociedad con EE.UU.), incluso se propuso construir una base naval en Papua Nueva Guinea en su proyección estratégica.⁴⁶ El presidente de Indonesia, Joko Widodo, por su parte, sigue promoviendo el concepto del Indo-Pacífico hacia los países de la ASEAN y Australia para hacer transparente e inclusivo este mar. Indonesia tiene el deseo de hacer valer su condición de potencia marítima y su protagonismo en la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (IORA), lo que hace previsible que abrace el concepto explícitamente.

El Índico tiene una importancia clave para la RPCh, ya que por él transita parte importante del petróleo y gas que consume, es la vía más rápida hacia los mercados del África Subsahariana y parte esencial del OBOR. En relación a esta última, aunque no exclusivamente, conectará Xinjiang con el puerto de Gwadar; la Zona Económica Especial del puerto Kyaukpyu en Myanmar, más el gasoducto que irá de esta zona a China; la conexión entre Kunming y el puerto bangladesí de Chittagong, que atravesará Myanmar; el puerto de Hambantota en Sri Lanka. A ello hay que sumar que en el Índico,

por primera vez, China ha proyectado su poder naval fuera de su vecindario con la participación en operaciones antipiratería en el golfo de Adén y la construcción de una base de apoyo naval en Yibuti.⁴⁷

Expertos dicen que China ya no operará en el Índico con tanta facilidad. Por ejemplo, en 2017, en los márgenes de la Cumbre de Asia Oriental, EE.UU., Australia, India y Japón retomaron el Diálogo de Seguridad Cuatripartito, que incluyó temas como la libertad de navegación, la seguridad marítima y el respeto al Derecho Internacional como ejes de aproximación al Indo-Pacífico. El subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos de Asia del Este y el Pacífico de EE.UU., Alex N. Wong, dijo que por “libre” quiere decir que los países de la región se vean libres de coerción y que puedan seguir las vías que soberanamente decidan. “Libre” también significa sociedades más libres en términos de anticorrupción, derechos fundamentales, transparencia y buen gobierno. “Abierta”, agregó, alude a líneas de comunicación marítima y a la logística e infraestructuras, que favorezcan la integración regional y el crecimiento económico en un ambiente favorable a la inversión.⁴⁸

Si bien la primacía estratégica se juega hoy incluso en el espacio exterior (ahí está el retorno de una carrera espacial complejizada o la creación de la Fuerza Espacial, sexta rama de las FF.AA. estadounidenses), en el Indo-Pacífico China parece tener la iniciativa al poseer medios, ideas claras, voluntad y

46 TILLET, Andrew. Australia to build military base in PNG. *Financial Review*, 24 de octubre 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://www.afr.com/news/australia-to-build-military-base-in-png-20181024-h1716j>

47 DE MIGUEL. *op. cit.*

48 CHANG, Joan. EE.UU. invierte en estrategia en la región Indo-Pacífica para que sea ‘libre y abierta’. *La Gran Época*, 28 de agosto 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://m.lagranepoca.com/news/internacionales/asia-pacifico/358920-ee-uu-invierte-en-estrategia-en-la-region-indo-pacifico-para-que-sea-libre-y-abierta.html>



liderazgo para llevar adelante su proyecto del 2050 de ser la primera potencia mundial,⁴⁹ lo que es un desafío claro a la hegemonía estadounidense y a las parcelas menores de otros países al tratarse de una aspiración de ascenso hegemónico y no de un “equilibrio de poder”. Para los países más pequeños este es una gran desafío, ya como dice Oro, cuando el equilibrio de poder funciona de manera óptima se incrementan las probabilidades de que estos participen en los asuntos internacionales con un mayor grado de autonomía y restringe (pero no elimina) la posibilidad de que sus derechos sean mermados.⁵⁰

En este contexto, el concepto del Indo-Pacífico es un marco en el que EE.UU., Japón, India, Australia y otros países usan para coordinar una estrategia y esfuerzos con el cual ofrecer una alternativa a los esquemas de China a través de una “coalición flexible” dado los problemas de los socios y los grises del escenario internacional: no solo no hay coincidencias absolutas y generales, sino que hay problemas históricos entre ellos y, por lo mismo, cada país se siente libre de cambiar de bando o limitar su actuar si nuevas circunstancias así lo ameritan. Un ejemplo de esto, es lo anunciado por Corea del Sur de romper el acuerdo de cooperación en inteligencia militar (GSOMIA 2016) con Japón, tras las tensiones diplomáticas y comerciales revividas por conflictos heredados desde que la península estuvo ocupada por Japón (1910-1945). La tensión se agravó con la exigencia de tribunales surcoreanos a empresas japonesas

de indemnizar a surcoreanos que hicieron trabajos forzados durante la ocupación más allá del acuerdo de 1965. Japón respondió borrando a Corea del Sur de la lista de países de tratamiento preferencial, medida que Seúl replicó.⁵¹

Si bien todo ello se produce en un contexto de ampliación de la agenda de seguridad con viejas y nuevas amenazas, para lo cual son necesarias respuestas cada vez más globales-multilaterales (lo que hace insuficiente respuestas individuales) con diseños medianamente racionales, las dinámicas competitivas existentes entre los Estados y, particularmente, entre las potencias, tienden a dificultar su definición e implementación. Ahí está, por ejemplo, el fracaso de una declaración final de APEC en Papúa Nueva Guinea por primera vez a partir de las pugnas entre EE.UU. y la RPCh sobre comercio e inversión. EE.UU., Australia y Nueva Zelandia además ofrecieron a Papúa Nueva Guinea un plan de US\$ 1.700 millones para un suministro confiable de electricidad e Internet como respuesta a la reunión de Xi Jinping con líderes isleños para promover el OBOR. Pero las respuestas multilaterales también son resistidas por EE.UU.: el 2017 el presidente Trump firmó un decreto para retirar a EE.UU. del TPP, argumentando que Washington podía conseguir mejores tratos con acuerdos bilaterales.⁵² Hay una tendencia clara a la debilitación del multilateralismo y la cooperación, aunque ello está lejos de una desglobalización como se han querido insinuar.

49 Ver, entre otros, PERFIL. China 2050: ¿Más poderosa que Estados Unidos? [en línea] [fecha de consulta 22 de agosto de 2019] disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/china-en-2050-mas-poderosa-que-estados-unidos.phtml>

50 ORO, *op. cit.* pp. 60 y 61.

51 FRANCE24.COM Corea del Sur rompe acuerdo de cooperación en inteligencia militar con Japón, que protesta, 22 de agosto de 2019 [en línea] [fecha de consulta 23 de agosto de 2019] disponible en: <https://www.france24.com/es/20190822-corea-del-sur-rompe-acuerdo-de-cooperaci%C3%B3n-en-inteligencia-militar-con-jap%C3%B3n-que-protesta>

52 EBBIGHAUSEN, Rodion. APEC: cumbre con vientos en contra. DW, 10 de noviembre 2017. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: <https://www.dw.com/es/apec-cumbre-con-vientos-en-contra/a-41335274>



En la ribera asiática, la persistencia de disputas territoriales y marítimas, ha dinamizado una carrera armamentista y el aumento los presupuestos de defensa. Así, por ejemplo, el 2018 Nueva Zelanda anunció la compra de 4 aviones Boeing P-8 Poseidón (US\$ 1.600 millones) para “proporcionar una capacidad de patrulla marítima con alcance significativo y la resistencia necesaria para ayudar a nuestros socios en la región”. Esta compra se inscribe en su Política de Defensa Estratégica 2018, la que “advierte de la creciente influencia china en el Pacífico”. Este informe dice que Pekín está aumentando su participación e inversiones en países insulares del Pacífico y desafiando el orden existente, sus políticas “pueden dañar potencialmente los esfuerzos en materia de derechos humanos, control de armas y no proliferación”. Agrega que EE.UU. y Australia están tratando de reforzar la paz y estabilidad regional con un enfoque en *“la seguridad marítima y la libertad de navegación”*.⁵³ La canciller de Australia, Marise Payne, dijo que su país hace esfuerzos por reforzar los lazos en el océano Índico, agregando la importancia de trabajar con India (desde el 2014 han desarrollado 11 actividades en defensa) e Indonesia. Habló de también *“de construir nuevas conexiones con África”*,⁵⁴ región con vasta presencia china. Japón con el octavo presupuesto en defensa del mundo (US\$ 45,1 mil millones), prevé transformar dos buques de guerra en sendos portaaviones, los primeros que tendrá desde la Segunda Guerra Mundial (ya tiene portahelicópteros clase Izumo que transporta hasta 20 aviones) en una clara transición hacia una país

proveedor de paz. Lo mismo hace Singapur con su reemplazo de los F-16 por F-35 y la compra de submarinos “invisibles” en su política de promoción de la paz y seguridad.

Incluso una Europa más lejana, a través de la Comisión Europea (CE), generó un documento crítico en el que califica al gigante asiático como un socio imprescindible e inquietante. El documento trata a China como “un rival sistémico”, advirtiendo que su expansión militar plantea cuestiones de seguridad “a corto y medio plazo”; acusa a Pekín de alimentar el sobreendeudamiento y amenazar la estabilidad financiera de los países vecinos (Balcanes y África) y blindar sus mercados. Según la CE, entre 2000 y el 2018, la inversión china en la UE es equiparable a la europea en la RPCh (181.000 millones de euros), pero con dos diferencias. La europea se centra en la producción, mientras la china busca activos estratégicos y con alto valor tecnológico. Pero más preocupante es que el 60% de la inversión china procede de empresas con capital estatal, lo que las liga a intereses estratégicos. También ve con inquietud cómo China gana influencia entre sus socios del este y el Mediterráneo con inversiones y préstamos. Guntram B. Wolf, director del centro Bruegel, dice que *“la inversión china es bienvenida. Se convierte en un problema cuando detrás hay capital estatal y cuando puede llevar a influir en las decisiones de los países”*.⁵⁵ Chile no ha estado ajeno a estas presiones como lo demuestra el actuar del embajador chino, Xu Bu.⁵⁶

53 SPUTNIK. Nueva Zelanda comprará a EE.UU. cuatro aviones de patrulla marítima Boeing P-8A Poseidon, 9 de julio de 2018. [en línea] [fecha de consulta 6 de junio 2019] Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201807091080255399-nueva-zelanda-defensa-compra-de-poseidon-p8a/>

54 JEFFREY, loc. cit. https://theconversation.com/why-the-indian-ocean-region-might-soon-play-a-lead-role-in-world-affairs-109663?utm_source=linkedin&utm_medium=linkedinbutton

55 DE MIGUEL, Bernardo y PELLICER, Luis, El nuevo miedo de Europa se llama China. *El País*, 17 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de junio 2019] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552647525_844818.html

56 Ver, entre otros, el artículo, PEÑA, Nicolle. “Xu Bu, el poderoso e influyente embajador chino”, diario *La Segunda* 25 de enero de 2019, pp. 14-15.



En el entendido de que “China ya no puede seguir siendo tratada como un país en vías de desarrollo”, el documento de la CE amenaza con el cierre de mercados si no hay reciprocidad, a la vez de recomendar un endurecimiento de los resortes diplomáticos y de las áreas políticas y sectoriales. Antes los puntos sensibles de la relación eran en torno a la violación de los DD.HH. y de libertades o a la situación del Tíbet, pero hoy las diferencias son mayores al abarcar las tradicionales (Tíbet, campos de reclusión de musulmanes uigures y kazajos,⁵⁷ Hong Kong) más temas como el cambio climático, la carrera de armamento, las exportaciones agroalimentarias.

En el terreno militar, Bruselas recuerda que China tiene el objetivo de “contar en 2050 con las FFAA. tecnológicamente más avanzadas”, lo que la obliga a actuar en consecuencia. Además advierte que “las amenazas híbridas intersectoriales, incluidas las operaciones de información, y las grandes maniobras militares, no solo socavan la confianza sino que son un desafío a la seguridad de la UE”. Este lenguaje antes era reservado solo para la Rusia de Putin. Ello, sin embargo, no implica que la CE se subirá al carro de unilateralismo o negacionismo del presidente Trump o el de Boris Johnson.

Pese al enorme y dinámico desarrollo militar chino, cabe destacar que en términos de capacidades EE.UU. aún tiene ventajas, particularmente en arsenal nuclear y tecnológica en áreas clave como

recolección de inteligencia, defensa de misiles balísticos y la última generación de aviones de combate, así como en alianzas profundas tanto en Asia como en Europa. De acuerdo a palabras del general chino Chen Zhou, cabeza del proceso de modernización militar chino,⁵⁸ la brecha tecnológica que separa a ambos equivale a unos 40 años. Estas palabras, sin embargo, en el contexto de la “guerra de desinformación” hay que relativizarlas mucho aunque la autora principal de un informe del Centro de Estudios de EE.UU. en la Universidad de Sydney, Ashley Townshend, expresa que EE.UU. perdió la primacía estratégica en el Indo Pacífico y recalcó que “a medida que (RPCh) aumenta su poder, es muy posible que se envalentone para hacer una obra de teatro para partes de la primera cadena de islas, incluido Taiwán, lo que limitaría seriamente los horizontes de seguridad para todos los involucrados”. Uno de los hallazgos más crudos del informe es sobre la capacidad de la fuerza de cohetes del Ejército Popular de Liberación (ELP) de China. Diversas fuentes dicen que el ELP ha desplegado misiles balísticos convencionales capaces de realizar ataques de precisión en objetivos tan alejados como Singapur donde EE.UU. tiene una importante instalación o hasta las enormes bases estadounidenses en Guam, Corea del Sur y Japón. China también tiene misiles “asesinos de portaaviones” como el DF-21D y que pueden impactarlos en movimiento a una distancia de hasta 1.500 km.⁵⁹

57 ESPINOZA, Javier. China afirma que los campos de entrenamiento para musulmanes son “centros de formación profesional”. *El Mundo*, 16 de octubre 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de junio 2019] Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/16/5bc5d21d268e3e14158b45a7.html>

58 El documento “Defensa Nacional de China en una Nueva Era” del 24 de julio de 2019, entre otros, expresa un reforzamiento del PC sobre las FFAA, la concentración del poder de Xi Jinping ha dejado a Comisión Militar Central como órgano asesor, la culminación de la reorganización de las FFAA. las deja con seis componentes y cinco Mandos de Teatro, y se mantiene la política de no primer uso de las armas nucleares.

59 LENDON, Brad, “China podría arrollar al ejército estadounidense en Asia en horas, advierte un informe australiano”, *CNN*. Consulta [en línea] [fecha de consulta 23 de agosto 2019]. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/20/china-podria-arrollar-el-ejercito-estadounidense-en-asia-en-horas-advierde-un-informe-australiano/>



Al final, como lo expresaba el exministro de Defensa de Chile, Jorge Burgos, la cuenca del Pacífico es un espacio geopolítico con una agenda estratégica compleja, marcada por tensiones interestatales recurrentes hasta ahora contenidas y por amenazas no tradicionales. Ambos factores, amén de dinamizar una imparable carrera armamentística enfiada con el fin de la Guerra Fría,⁶⁰ han debilitado el multilateralismo tanto comercial como de seguridad. En el Asia-Pacífico aún perdura el legado de los conflictos de la Guerra Fría con la tensión persistente en la península coreana; la nuclearización de Estados con institucionalidad política débil o con regímenes que confían más en el uso de la fuerza que en la diplomacia para la resolución de controversias (Corea del Norte, Pakistán, exrepúblicas de la URSS); persisten reclamaciones marítimo-territoriales; pugnas comerciales que afectan a todos.

The New York Times dice que “El presidente Donald Trump, hace lucir cada vez más borrosa la línea que hay entre la seguridad nacional y la seguridad económica de EE.UU., lo que le permite aprovechar poderosas herramientas diseñadas para castigar a los peores actores globales del mundo y redirigirlas hacia casi cualquier socio comercial, incluyendo México, Japón, China y Europa...”.⁶¹ Es decir, claramente la política exterior del presidente Trump carece de un sentido estratégico claro y muchas veces expresa caprichos expuestos vía twitter o manejos transaccionales imprudentes que terminan limitan-

do el afianzamiento de alianzas. Y a todo esto se suman y se entrelazan temas de la nueva agenda de seguridad como el cambio climático con su fantasma de escasez de tierra con la desaparición de Estados-islas y bordes costeros y la pérdida de la biodiversidad; el terrorismo internacional (incluyendo el terrorismo cibernético), el narcotráfico y el crimen organizado (incluyendo la piratería); las enfermedades transmisibles y su mutación; los desastres naturales,⁶² hasta el comercio ilícito, la volatilidad financiera, la desigualdad global y una inmigración descontrolada, etc.

En este contexto de incertidumbres estratégicas, ha surgido la tentación de la autonomía, nacionalismos, negacionismos y/o el aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía, todas propuestas inadecuadas para la paz y seguridad global, más aún ahora con amenazas ancladas a una interdependencia compleja como el calentamiento global, logrando con ello los países un efecto contrario al que buscan. Como lo refleja el concepto de soberanía inteligente de Kaul y Blondi, un solo país, cualquiera sea su poder, no puede resolver unilateralmente desafíos del tipo de los bienes públicos globales. Además de una acción internacional colectiva y multilateral, la mayoría de ellos requiere la adopción de medidas correctivas a escala nacional. En amenazas caracterizadas por la interdependencia compleja, la cooperación internacional se convierte en un factor vital certero del interés nacional. Son casos en que la soberanía

60 ABAD QUINTANAL, Gracia (2008). “La arquitectura de seguridad Asia-Pacífico”. *CIDOB* diciembre de 2009, [en línea] [fecha de consulta 15 de julio 2019]. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/anuario_asia_pacifico/la_arquitectura_de_seguridad_en_asia_pacifico

61 SWANSON, Ana y MOZUR, Paul. Trump fusiona sus amenazas económicas y de seguridad nacional para presionar a aliados. *New York Times*, 10 de junio 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de julio 2019] Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/06/10/aranceles-trump-seguridad-nacional/>

62 BURGOS VARELA, Jorge (2015). “Visión de Chile sobre el Pacífico”, *Revista Patria* N° 4, Ministerio de Defensa de Ecuador, p. 123. Disponible en: https://www.academia.edu/10649823/Estrategias_de_desarrollo_y_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe



compartida es simplemente la estrategia más inteligente, porque en distintas escalas mundiales tiene el potencial de permitir que la formulación de políticas coincida con los problemas que cruzan las fronteras y exigen una rápida solución⁶³ como las inmigraciones y las crisis humanitarias, por ejemplo, a través de un codesarrollo.⁶⁴

Este tipo de solución multilateral, como dicen Kaul y Blondi no solo permite actuar a escala regional y mundial al identificar la cooperación como estrategia preferida para responder, sino que la hace compatible con la soberanía nacional *“porque al cooperar en estos problemas, los Estados 1) promueven la eficacia y la eficiencia en materia de políticas, al tiempo que mantienen su capacidad nacional de formulación de políticas, y 2) muestran respeto por los problemas de otros Estados, reforzando, con cada aplicación, la norma de una soberanía respetuosa para todos. De este modo, si es ampliamente adoptada, la norma de una soberanía respetuosa protegería a los países de los efectos negativos provenientes del exterior y así ayudaría a salvaguardar su soberanía para la formulación de políticas.”*⁶⁵

Conclusiones

Hoy se hace frente a un mundo de incertidumbre, de cambios vertiginosos, de interdependencia compleja, de competencias por recursos, de disputa hegemónica sin un claro eje ordenador. EE.UU. no ha podido o querido jugar ese rol con su “mentalidad anticuada de superpotencia unilateral”, aunque también su limitación se ancla

en la fragmentación del poder internacional (su mayor universalización) y de los intereses detrás de ello en un teatro de redes interdependientes, entre otros. Al no existir un *hegemón* en el sentido clásico de auge y caída de las potencias, parte de la primacía estratégica y la configuración del nuevo escenario internacional se está decidiendo entre poderes regionales y las alianzas flexibles. Esta disputa, aunque va a ser a un multinivel y planetario, parte relevante se va a decidir en los océanos Índico y Pacífico como motores del siglo XXI a partir de lo que el Dr. Chipman llama “guerra de tolerancia” con efectos para todos. China parece haber tomado la delantera con su proyecto de ascenso para el 2050, lo que supondrá un desafío claro a la hegemonía estadounidense y a los intereses de otros países de la región. Sin embargo, y además de la guerra “económica” impulsada por el presidente Trump pero mirada al corazón del desarrollo chino (tuvo el crecimiento más bajo en 10 años el 2019, 6.1%), el concepto del Indo-Pacífico es un marco multilateral en el que EE.UU., Japón, India, Australia y otros actores como la UE pueden coordinar una estrategia y esfuerzos con el cual ofrecer una alternativa a los esquemas de China o de cualquier otra potencia que pretenda imponerse y dominar, pero sin constituir una alianza clásica dado las contradicciones entre los propios socios, el unilateralismo del “*America First*” o el nacionalismo indio que lo llevo a quedarse al margen de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) por “el interés nacional” (léase miedo a la llegada de productos de los países integrantes).⁶⁶

63 KAUL y BLONDIN, *op. cit.*, pp 73-74.

64 Ver, MARKOUS, Paula. Crisis migratoria: el fenómeno global que altera el mapa político. *La Nación* de Argentina, 15 de julio 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/crisis-migratoria-el-fenomeno-global-que-altera-el-mapa-politico-nid2153283>

65 KAUL y BLONDIN, *op. cit.*, p. 101.

66 El RCEP pretende crear una gigantesca zona de libre comercio entre los 10 estados de la Asean (Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Birmania, Camboya, Laos y Brunéi) y China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelandia.



En el marco de la fragmentación del poder, de interdependencia creciente y complejización de la agenda de seguridad, entre otros, cualquier primacía individual, privilegio de la autonomía o aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía limitando o anulando la cooperación internacional amplia (el multilateralismo) en la gestión de las amenazas y desafíos, está encaminada a terminar en un juego de suma cero ya sea en alianza o como “*Lone Ranger*”. Hay múltiples problemas vitales para la humanidad como el cambio climático donde si no se ponen de acuerdo las dos potencias que más contribuyen/contaminan (juntos representan el 40% del total de las emisiones de gases invernadero del planeta) y cada país hace un esfuerzo, por ejemplo, el futuro próximo será catastrófico para todos, incluyendo los distintos ecosistemas del Pacífico. De acuerdo a la bióloga y Premio Princesa de Asturias en Investigación 2019, la argentina Sandra Myrna Díaz un millón de especies animales y vegetales están en peligros de extinción a un ritmo sin precedentes.⁶⁷ Por lo mismo y por el bien de la humanidad, y con las limitaciones de las soberanías más propias, el Pacífico en todas sus dimensiones así como otras esferas del escenario internacional deberán asumirse como bien público universal y, por tanto, tratarse sobre la base de una seguridad multidimensional y cooperativa anclada en un concepto de soberanía inteligente y no del sentido de poder tradicional que invoca la “guerra de tolerancias” con sus ascensos y descensos. El Indo Pacífico no puede reducirse a una elección entre Estados Unidos y China.

Bibliografía

- ABAD QUINTANAL, Gracia (2008). “La arquitectura de seguridad Asia-Pacífico”. Disponible en : https://www.cidob.org/articulos/anuario_asia_pacifico/la_arquitectura_de_seguridad_en_asia_pacifico
- ATENCIO, Jorge E. (1979) *¿Qué es la geopolítica?*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, p.250.
- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico (2013), “Reflexiones en Torno a la Seguridad de Asia-Pacífico”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. pp. 13-14. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA12-2013ReflexionesSeguridadAsiaPacíficoFAFM.pdf
- AZNAREZ, Juan Jesús. El as en la manga de China. *El País*, Opinión, 13 de marzo 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en : https://elpais.com/elpais/2018/03/12/opinion/1520879804_342839.html
- BLANCO, Emil. Adiós Asia-Pacífico, hola Indo-Pacífico: China convierte a India en el reino del medio’. Universidad de Navarra, *Global Affairs*, Análisis, s/f. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/adios-asia-pacifico-hola-indo-pacifico-china-convierte-a-india-en-el-reino-del-medio->
- BRENNAN, David. U.S.-China war ‘very likley’ within 15 years, retired american general warns.

67 CENTENERA, Mar. Sandra Díaz: “Con este modo de producción nos estamos comiendo el futuro”. *El País*, 12 de junio 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de julio 2019] Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/06/11/ciencia/1560273177_108414.html



- Newsweek*, 24 de octubre 2018. [en línea] [fecha de consulta 10 de enero 2019] Disponible en: <https://www.newsweek.com/us-china-war-very-likely-within-15-years-retired-american-general-warns-1187463>
- BURGOS VARELA, Jorge (2015). "Visión de Chile sobre el Pacífico", *Revista Patria* N° 4, Ministerio de Defensa de Ecuador, p. 123. En: https://www.academia.edu/10649823/Estrategias_de_desarrollo_y_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe
- CÁRDENAS, Leonardo. Made in China: el megaproyecto astronómico del gigante asiático en Chile. *La Tercera*, 14 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 20 de marzo 2019] Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/made-in-china-el-megaproyecto-astronomico-del-gigante-asiatico-en-chile/569760/>
- CENTENERA, Mar. Sandra Díaz: "Con este modo de producción nos estamos comiendo el futuro". *El País*, 12 de junio 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de julio 2019] Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/06/11/ciencia/1560273177_108414.html
- CHANG, Joan. EE.UU. invierte en estrategia en la región Indo-Pacífica para que sea 'libre y abierta'. *La Gran Época*, 28 de agosto 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://m.lagranepoca.com/news/internacionales/asia-pacifico/358920-ee-uu-invierte-en-estrategia-en-la-region-indo-pacifico-para-que-sea-libre-y-abierta.html>
- CHELLANEY, Brahma. Why the Pakistan-terrorist nexus persist. *Asian Times*, 10 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://www.asiatimes.com/2019/03/opinion/why-the-pakistan-terrorist-nexus-persists/>
- CHIPMAN, John. A new geopolitical challenge to the rules-based order. International Institute for strategic studies, 16 de noviembre 2018. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/11/challenge-rules-based-order>
- CLARÍN. Xi Jinping le ordenó al Ejército chino que esté preparado "para la batalla". *El Clarín*. 5 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/xi-jinping-ordeno-ejercito-chino-preparado-batalla_0_Xu66ysmKY.html
- DE MIGUEL, Bernardo y PELLICER, Lluís. El nuevo miedo de Europa se llama China. *El País*, 17 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de junio 2019] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/03/15/actualidad/1552647525_844818.html
- DE MIGUEL CALABIAS, Emilio. El Indo-Pacífico: lo que hay detrás del concepto. Real Instituto Elcano, Blog, 9 de mayo 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-indo-pacifico-lo-que-hay-detras-del-concepto/>
- DURÁN S., Roberto (2004). "Un esquema para la seguridad colectiva en la región Asia-Pacífico". s/f. Disponible en: http://www7.uc.cl/ceauc/papers/seguridad-colectiva-duran_2004.pdf
- EBBIGHAUSEN, Rodion. APEC: cumbre con vientos en contra. *DW*, 10 de noviembre 2017. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: <https://www.dw.com/es/apec-cumbre-con-vientos-en-contra/a-41335274>



- EL PERIÓDICO. Trump anuncia nuevas sanciones comerciales contra la India. *El Periódico*, 1 de junio 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de junio 2019] Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190601/trump-anuncia-sanciones-comerciales-contra-la-india-7484453>
- ESPINOZA, Javier. China afirma que los campos de entrenamiento para musulmanes son "centros de formación profesional". *El Mundo*, 16 de octubre 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de junio 2019]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/16/5bc5d21d268e3e14158b45a7.html>
- GHISOLFO ARAYA, Francisco (1985). "Influjo geopolítico de Isla de Pascua". Disponible en: <https://revistamarina.cl/revistas/1985/6/ghisolfo.pdf>
- INDIA. Conclave India-Latino América y el Caribe. Gobierno de India y Cepal. 1-2 de octubre Chile. Disponible en: <https://www.ccs.cl/promos/2018/India-caribe-latinoamerica/>
- JEFFREY, Craig. Why the Indian Ocean región might son play a lead rol in world affairs. *The Conversation*, 14 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de marzo 2019] Disponible en: https://theconversation.com/why-the-indian-ocean-region-might-soon-play-a-lead-role-in-world-affairs-109663?utm_source=linkedin&utm_medium=linkedinbutton
- KAUL, Inge y BLONDIN, Donald (2015). "Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas", cap. 2, en OCAMPO, José Antonio *"Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional"*, 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 77.
- KISSINGER, Henry (2016). *"Orden Mundial"*, capítulo Introducción, Penguin Random House Grupo Editorial España Kissinger.
- KRISHNAN SIMHA, Rakes. Los submarinos rusos dominan el pacífico. *Russia Beyond*, 9 de agosto 2016. [en línea] [Fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/08/09/los-submarinos-rusos-dominan-el-pacifico_619433
- KUMAR, Navtan. India closet o signing third defence pact with U.S. *Sunday Guardian*, 2 de marzo 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://www.sundayguardianlive.com/news/india-close-signing-third-defence-pact-u-s>
- LABORDE, Alfredo. Indo-pacífico. *El Heraldo de México*, 17 de mayo 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible: <https://heraldode-mexico.com.mx/opinion/indo-pacifico/>
- LLANDRES CUESTA, Borja. La lucha por el Indo-Pacífico. *Artículo 30*, s/f. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <http://articulo30.org/politica-defensa/indo-pacifico-borja-llandres/>
- LAVANGUARDIA. Cumbre de las dos Coreas concluye con el impulso al diálogo con Estados Unidos. *Vanguardia*, 20 de septiembre 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://www.vanguardia.com/mundo/video-445496-cumbre-de-las-coreas-concluye-con-el-impulso-al-dialogo-con-estados-unidos>
- LONDON, Brad, "China podría arrollar al ejército estadounidense en Asia en horas, advierte un informe australiano", *CNN*. Consulta [en línea] [fecha de consulta 23 de agosto 2019]. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2019/08/20/>



china-podria-arrollar-al-ejercito-estadounidense-en-asia-en-horas-advierde-un-informe-australiano/

com/2015/08/17/que-es-estado-de-derecho-y-cuales-son-sus-caracteristicas

MARDRILEJO, Martín. Los retos de la china contemporánea. *Amanece Metropolis*, 8 de marzo 2016. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: <https://amanecemetropolis.net/los-retos-la-china-contemporanea/>

PEÑA, Nicolle. "Xu Bu, el poderoso e influyente embajador chino", diario *La Segunda* 25 de enero de 2019, pp. 14-15.

MARÍN RAVENTOS, Nuria. La cuenca del pacífico, oportunidad para CA. *Forbes*, México. 31 d enero 2018. [en línea] [Fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/la-cuenca-del-pacifico-oportunidad-para-ca/>

PÚBLICO. 80 años de la muerte de Gramsci: "La indiferencia es el peso muerto de la historia". *El Público*, 24 de abril 2017. [en línea] [fecha de consulta 18 de marzo 2019] Disponible en: <https://www.publico.es/politica/80-anos-muerte-gramsci-indiferencia.html>

MARKOUS, Paula. Crisis migratoria: el fenómeno global que altera el mapa político. *La Nación* de Argentina, 15 de julio 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de enero 2019] Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/crisis-migratoria-el-fenomeno-global-que-altera-el-mapa-politico-nid2153283>

RT. "Hundir dos portaaviones de EE.UU.": Las polémicas declaraciones de un alto mando chino. *RT*, 4 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de marzo 2019] Disponible en: https://actualidad.rt.com/actualidad/301059-hundir-portaaviones-eeuu-polemicas-declaraciones-militar?fbclid=IwAR2jyZvkZVhoEZol1bF_

MONGE, Yolanda. Mitt Romney acusa a Trump de no estar "a la altura del cargo". *En País*, 2 de enero 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de febrero 2019] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/01/02/actualidad/1546433211_867488.html

RUBIOLO, Florencia. El conflicto del mar de China Meridional en clave geopolítica. *Voces en el Fénix*, s/f. [en línea] [fecha de consulta 20 de junio 2019] Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-conflicto-del-mar-de-china-meridional-en-clave-geopol%C3%ADtica>

OROT., Luis (2010). "Notas sobre equilibrio de poder", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VIII, Nº 12, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, p. 56.

SHARE AMERICA. Pompeo describe la visión de EE.UU. para una región indopacífica libre y abierta. *Share America* 31 de julio 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://share.america.gov/es/pompeo-describe-la-vision-de-ee-uu-para-una-region-indopacifica-libre-y-abierta/>

OROZ, Elvis. ¿Qué es Estado de Derecho y cuáles son sus características? BLOG, 17 de agosto 2015. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://elvisoroz.wordpress.com/2015/08/17/que-es-estado-de-derecho-y-cuales-son-sus-caracteristicas>

SWANSON, Ana y MOZUR, Paul. Trump fusiona sus amenazas económicas y de seguridad nacional para presionar a aliados. *New York Times*, 10 de



junio 2019. [en línea] [fecha de consulta 15 de julio 2019] Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/06/10/aranceles-trump-seguridad-nacional/>

TILLET, Andrew. Australia to build military base in PNG. *Financial Review*, 24 de octubre 2018. [en línea] [fecha de consulta 15 de abril 2019] Disponible en: <https://www.afr.com/news/australia-to-build-military-base-in-png-20181024-h1716j>

TISDALL, Simon. Lejos del conflicto, el fallo de la ONU sobre el Mar del Sur de China pueden reavivar los conflictos. *El Diario*, 13 de julio 2016. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: https://www.eldiario.es/theguardian/ONU-Mar-Sur-China-conflicto_0_536846951.html

TORO, Juan Pablo. Entrevista al Almirante (R) John Stavridis, "El escenario global vuelve a su estado "normal" de rivalidad de potencias. *El Mercurio* 1 de diciembre de 2018, p. A-8.

TORO, Juan Pablo. En un mar de incertidumbre, un grupo redobla apuesta por la seguridad global. *El Mercurio* del 4 de diciembre de 2018, p. A-8.

VIDAL LIY, Macarena. China se propone reforzar su Ejército. *El País*, 11 de febrero 2019. [en línea] [fecha de consulta 20 de febrero 2019] Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/02/09/actualidad/1549707621_605923.html

YOPO, Mladen. "El lado B de la ruta de la seda china". *El Mostrador*, 18 de septiembre 2018. [en línea] [fecha de consulta 20 de enero 2019] Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/09/18/el-lado-b-de-la-ruta-de-la-seda-china/>

YOPO, Mladen. Reanclajes y efectos del nuevos paradigma de seguridad de Estados Unidos. *El Mostrador*, 3 de junio 2018. [en línea] [fecha de consulta 10 de enero 2019] Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/03/03/reanclajes-y-efectos-del-nuevos-paradigma-de-seguridad-de-estados-unidos/>

Tres años del Acuerdo de Paz en Colombia: ¿Paz imperfecta ante un conflicto?

Florencia Cánepa Guenze¹

Tras cumplirse tres años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo (FARC-EP)– continúan las interrogantes sobre su implementación, debido a que la violencia mutó, incrementándose las agresiones a líderes sociales, comunitarios y a excombatientes, a lo que se agrega la disputa de territorios por parte de grupos armados que actúan al margen de la ley.

A modo de recordatorio, la negociación final del acuerdo de paz fue controversial tras la pérdida del plebiscito donde ganó el “No”, oportunidad en la que el entonces Gobierno de Juan Manuel Santos tuvo que negociar con el Congreso bicameral un documento final, aumentando el escepticismo sobre el proceso de Desarme, Desmovilización, Reinserción y Reintegración (DDRR) a la vida civil de los hasta entonces, guerrilleros, retrasando la planificación.

En la actualidad, las zonas que dejó las ex FARC-EP para comenzar su proceso de desarme y posterior desmovilización, son espacios de enfrentamientos entre quienes buscan continuar con los cultivos ilícitos, narcotráfico, contrabando y minería criminal, lo que incrementa la tensión y los indicadores de violencia, debido a la incapacidad del Estado de copar esos territorios.

1 Licenciada en Ciencia Política, Universidad Diego Portales (UDP). Magíster en Ciencia Política mención Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Se ha desempeñado en el Ministerio de Defensa y actualmente cumple funciones en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. florencia.canepa.g@gmail.com





En esa línea, las zonas más complejas y afectadas son el Bajo Cauca, Norte y Noreste Antioqueño, Catatumbo (Norte de Santander), Pacífico Nariñense y Caucaño, teniendo características comunes como las rutas de narcotráfico, lo que ha provocado una “guerra” entre Grupos Armados Organizados (GAO), disidencias/desertores de las FARC y otras milicias, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

A este panorama se agrega el asesinato de líderes sociales, defensores de DDHH y comunidades rurales, lo que representa una preocupación para la Misión de Verificación del Acuerdo de Paz de Naciones Unidas, tras lo cual se ha exhortado a que se tomen todas las medidas necesarias para otorgar condiciones de seguridad. En este contexto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha verificado 303 asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales, 86 de los cuales ocurrieron en 2019,² lo que puede ser evaluado como una deficiencia a las garantías de seguridad, sin desconocer que a nivel general la seguridad de Colombia mejoró sustancialmente tras la firma de la Paz.

En cuanto a la situación actual de Colombia, esta puede ser descrita como una “anarquía criminal”, debido al deterioro de la seguridad, lo que deriva de un copamiento criminal (grupos armados al margen de la ley), lo que podría responder a que cuando la ex guerrilla de las FARC controlaba esos territorios actuaba como “Estado”, controlando

por completo esas zonas, desde la movilidad hasta entregar soluciones básicas como el agua.

En este sentido, el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos (PNIS) es un pilar fundamental, sin embargo, éste se ha encontrado con dificultades propias de la erradicación de cultivos que faciliten a algunas familias poder desarrollar actividades productivas que permitan transitar hacia una actividad económica diferente.

Pese a lo anterior, las elecciones Presidenciales y Legislativas de 2018 son consideradas las más pacíficas en décadas, a lo que se sumó que líderes de la ex guerrilla hoy participan activamente en política, tras dejar las armas.

No obstante lo anterior, tras asumir la presidencia Iván Duque, se relenteció la implementación del Proceso de Paz, criticando la a su antecesor por permitir la impunidad de los líderes de la ex guerrilla pudiesen ocupar cinco escaños en la Cámara del Senado e igual número en la Cámara de Representantes.

En consecuencia, se abrió un debate en torno a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP),³ debido a las objeciones⁴ a la implementación por parte del Gobierno que la Corte Constitucional rechazó, luego que la Cámara de Representantes votara en contra y el Senado no obtuviera consenso, tras lo cual se instó al jefe de Estado a implementar la norma sin demoras. Lo anterior fue considerado como una victoria para

2 Noticias ONU. 2019, el año más violento para los ex combatientes de las FARC en Colombia. Visto en: <https://news.un.org/es/story/2019/12/1467341>

3 Instancia creada para investigar los crímenes cometidos durante el conflicto armado de medio siglo con la guerrilla de las FARC y en la que se juzga a ex guerrilleros, militares, agentes de Estado y civiles involucrados.

4 Reparación económica de las víctimas, la suspensión de procesos de extradición, la selección de quienes podrían someterse a esta justicia especial y el rol de la justicia ordinaria frente a los tribunales de la JEP.



los defensores del Acuerdo de Paz, debido a que garantiza la seguridad jurídica de lo pactado.

Por otra parte, las acciones del ELN han sido determinantes los últimos años, ya que desde la suspensión de diálogos de paz su actividad criminal aumentó, por lo que el gobierno solicitó la orden de captura de Nicolás Rodríguez Bautista, alias Gabino, quien fuera parte del equipo negociador. Se suma que el presidente Duque ha manifestado que no reanuda los diálogos mientras el ELN no cese su actividad criminal, en especial con los secuestros, para lo cual exigió, como condición para negociar, la liberación de quienes son mantenidos en cautiverio.

Lo concreto es que el ELN se encuentra en una posición crucial, porque tras la desmovilización de las FARC-EP comenzó a ocupar los territorios dejados por estos últimos, haciendo notar su autoridad y poder de fuego, distanciándose de cualquier posibilidad de tener una agenda común con las autoridades de gobierno. Una situación similar ocurre con el Clan del Golfo, que durante el último período de Juan Manuel Santos, consideró su desmovilización, iniciativa que no prosperó.

En lo que respecta a contingencias, el episodio de Jesús Santrich, detenido con solicitud de extradición por parte de Estados Unidos, quien fuera acusado de narcotráfico con posterioridad a la implementación del acuerdo de Paz (1 diciembre de 2016), generó una crisis institucional en Colombia, lo que se reflejó con el choque de competencias entre la Fiscalía General de la Nación y la Jurisdicción Especial para la Paz, agregándose a ello, que los ex combatientes amenazaban con romper la Paz si Santrich era extraditado a EE.UU.

La controversia surgió porque estaba designado a ocupar uno de los escaños del partido de la Fuerza Alternativa Revolucionario del Común (FARC) en el Congreso, pero no alcanzó a jurar como tal debido a que fue detenido el 09 de abril de 2018, siendo liberado el 30 de mayo de 2019, reconociéndose su condición de congresista. Sin embargo, a mediados de junio desapareció y su paradero es desconocido, situación a la que se suman los desertores del Proceso de Paz, como Iván Márquez, quien lideró a los negociadores de las FARC-EP en Cuba.

Este caso permitió comprobar que los disidentes y desertores de la exguerrilla se encuentran organizados y operando en la ilegalidad, situación que es parte de los procesos de DDRR. Aunque la imagen y carrera dentro de las FARC-EP, como actor de las negociaciones en La Habana, demostró que el descontento con la implementación es transversal, debido a que gozaba de privilegios a los cuales no todos los excombatientes tienen acceso.

Para los más críticos, lo anterior responde a una impunidad de la que gozan los excombatientes; mientras, en paralelo, se acusa que la incapacidad del gobierno respondería a una estrategia para sabotear los acuerdos. Sin embargo, a diferencia de su antecesor, el presidente Duque impuso un nuevo enfoque en la implementación, el cual se centra en la legalidad, aunque el tema de la erradicación forzada (aspersión con glifosato) de los cultivos ilícitos de coca es una propuesta rechazada por el partido de las FARC, debido a que el acuerdo plasmó la sustitución voluntaria como método a largo plazo.

Por último, cabe señalar que todo proceso de DDRR es perfectible y en ese sentido, se puede



evaluar positivamente, que las FARC-EP se constituyeron en un partido político, lo que derivó en que tras cinco décadas el conflicto desescalada y tras ello, disminuyeran las cifras de secuestros, desapariciones forzadas y reclutamiento infantil, aunque, como se señalara, la violencia mutó hacia la disputa del control territorial.

En términos judiciales, la cúpula de la ex guerrilla compareció por primera vez ante la JEP dando cuenta de los miles de secuestros perpetrados entre 1993-2002, contribuyendo a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que comenzó a sesionar en noviembre del 2019.

Ciertamente, aún se observan muchos asuntos pendientes en la reincorporación de los ex guerrilleros, quienes, ante la lentitud del proceso, podrían retornar a la ilegalidad. En esa línea, según la Fundación para la Paz,⁵ se desconoce la ubicación del 9% de los desmovilizados que se encuentran en el proceso de reincorporación; también se indica que sólo el 9,4% (1.242) de los excombatientes han podido acceder a proyectos productivos.

En conclusión, el problema de fondo persiste, ya que la ausencia del Estado en zonas de territorio colombiano aún impide el control de las economías ilícitas y con ello se genera un efecto dominó que afecta directamente las garantías fundamentales de comunidades rurales que, en algunos casos, se ven forzadas al desplazamiento, donde un ejemplo de ello ocurre en la zona fronteriza del Catatumbo.

A partir de marzo de 2020, la situación mundial cambió, la Pandemia del COVID-19 arribó en Sudamérica y Colombia no fue la excepción, por lo que las autoridades decretaron el 25 de marzo cuarentena total en el país, lo que fue denominado como “Aislamiento Preventivo Obligatorio Colaborativo e Inteligente”. Lo anterior desencadenó una fuerte contracción en el crecimiento, que sin duda tendrá un impacto en los recursos que el Estado tendrá a disposición de la Paz. No obstante, excombatientes desarrollan proyectos productivos y hoy confeccionan mascarillas en colaboración con gobiernos locales.

5 Fundación Ideas para la Paz. Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC. Bogotá, agosto 2019. Visto en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_TrayectoriasFarc_Final_V02.pdf

Importante aumento en el gasto militar a nivel global

En el informe que data del 27 de abril del presente año, el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI)¹ que lleva registro desde 1988 del gasto en el que incurren los distintos países del globo en el ámbito Defensa, informó que el gasto militar mundial en el 2019, creció hasta los 1,9 billones de dólares, lo que representa un incremento de un 3,6% en relación al año 2018 y constituye el mayor crecimiento anual desde el 2010. Al respecto, cabe señalar que el 2018, también fue un año especial en el gasto en Defensa, ya que por primera vez desde que se tiene registro, se superaron los \$1,8 billones de euros.

Por otro lado, SIPRI precisó que los cinco países que tienen un mayor gasto son Estados Unidos (38% de total global y crecimiento de un 5,3% respecto del año anterior), China, India, Rusia y Arabia Saudí, sumando en conjunto un 62% del total. También se destaca que por primera vez India y China forman parte de este grupo, quienes aumentaron en un 5,1% y 6,8%, respectivamente, su gasto en este ítem en relación al año anterior.

"El reciente crecimiento en el gasto militar de Estados Unidos se basa principalmente en lo que parece un retorno de la rivalidad entre las grandes potencias", dijo Pieter Wezeman, investigador principal del SIPRI.²

Otro país que destaca dentro del estudio es Alemania, que, sin encontrarse dentro de los países con mayor gasto a nivel global, aumentó su presupuesto en casi un 10%, liderando

1 Stockholm international Peace Research Institute (SIPRI) es conocido por sus informes anuales sobre ventas de armamento. El informe se titula "En 2019, el gasto militar registró el mayor incremento anual de la última década y alcanzó los 1,917 billones de dólares". Contacto SIPRI comunicación oficial Alexandra Manolache (Alexandra.manolache@sipri.org), página web www.sipri.org.

2 Infodefensa.com., noticia del 1 de mayo 2020.

INTERNACIONAL



PANORAMA
SEGURIDAD Y DEFENSA



Imagen: <https://m.notimerica.com/politica/noticia-armas-gasto-militar-mundial-crecio>

el continente europeo. En cuanto a Sudamérica, no se registraron variaciones respecto del 2018. El gasto conjunto fue de 51.000 millones de dólares, manteniéndose el liderazgo de Brasil. Asimismo, en el análisis presentado por la entidad, se plantea que ha habido una escalada en

el gasto global desde el año 2010, presentando un aumento un poco mayor al 7% en los últimos 10 años. En la actualidad, la inversión en Defensa corresponde al 2,2% del PIB a nivel mundial, es decir, 249 dólares por persona.

La UE impulsa un pacto migratorio basado en el blindaje de fronteras y la expulsión de irregulares¹

La Comisión Europea tiene previsto aprobar próximamente el llamado pacto migratorio, un proyecto que pretende evitar la repetición

de crisis de movilidad como la del año 2015 y restablecer la unidad de la zona Schengen,² quebrada desde entonces. El plan se basa en

1 <https://elpais.com/internacional/2020-06-21/la-ue-impulsa-un-pacto-migratorio-basado-en-el-blindaje-de-fronteras-y-la-expulsion-de-irregulares.html>

2 Es el área que comprende a 26 países europeos que han suprimido los controles fronterizos en las fronteras interiores (entre esos países) y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores (con terceros países). El Acuerdo de Schengen (Luxemburgo) firmado en la ciudad del mismo nombre en 1985 entró en vigor en 1995. Obtenida de www.interior.gob.es



un refuerzo sin precedentes de la vigilancia de las fronteras exteriores y una escalada en la expulsión de migrantes irregulares. Desde la UE se confía en que esas medidas ayuden a superar el veto de Polonia y Hungría al objetivo fundamental del pacto: el compromiso de los Estados miembros de compartir la gestión de unos flujos que ahora afrontan casi en solitario los países de la periferia.

La propuesta de la comisión será el inicio para una de las negociaciones más tóxicas e ideologizadas de la Unión Europea, según la definen fuentes comunitarias. Los contactos generados con todas las capitales, salvo durante la pausa provocada por la pandemia, tratan de allanar el camino porque la Comisión solo quiere hacer público el proyecto del pacto, cuando tenga garantizado que ningún país socio la rechazará de plano.

No obstante la pandemia también ha trastocado los planes de Alemania, país que preside

el Consejo de la Unión Europea desde el 1 de julio, para ello la canciller Angela Merkel planea dejar el debate migratorio una vez zanjadas las negociaciones del Fondo para paliar los daños económicos de la Covid-19. Se entiende que dado el contexto, Alemania, el socio más poderoso de la UE ni siquiera se encuentra en condiciones de cerrar un acuerdo a corto plazo y solo aspira a un posible pacto político que calendarize el camino para llegar a un acuerdo definitivo sobre una política común de asilo e inmigración, el que se prevé no antes de fines del 2021.

Cabe hacer presente que existen esfuerzos de coordinación y acercamientos en Alemania y Francia en esta materia, así como entre España y Hungría que representan los dos extremos a reconciliar en sus posturas. Según datos de Eurostat, en el año 2019, España tuvo 820 solicitudes de asilo por millón de habitantes del país, mientras que Hungría solo tuvo 5.



Migrantes atrapados en la frontera entre Serbia y Hungría tras el cierre del paso de Röszke (sur de Hungría), en enero de 2019.

Fuente: elpais.com

31 mil efectivos, 22 módulos sanitarios y transporte de pacientes e insumos: el despliegue de las FF.AA. durante la pandemia¹

El 16 de junio, por Decreto Supremo N° 104, de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el presidente Sebastián Piñera determinó extender el estado de excepción constitucional de catástrofe por 90 días más (hasta el 14 de septiembre) para enfrentar la pandemia del coronavirus, manteniendo la continuidad de las Fuerzas Armadas en las tareas relacionadas.

En ese contexto, el ministro de Defensa, Alberto Espina, realizó un positivo balance de lo realizado por las instituciones castrenses durante la primera etapa de la emergencia, subrayando que *“la labor que se ha hecho ha sido de una intensidad enorme”*. Indica además la autoridad que el trabajo realizado por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea durante este periodo ha consistido **“primero en resguardar nuestras fronteras para evitar que en forma ilegal ingresen a Chile personas que puedan estar contagiadas y causen un mayor daño a la población”**.

“Luego, resguardar todas las medidas que adopta la autoridad sanitaria, las cuarentenas, aduanas sanitarias, cordones y toque de queda, y adicionalmente cuidar toda la cadena productiva. Cuando un país está viviendo un drama como el que vivimos, es fundamental que la alimentación llegue a todos los rincones de Chile”, añadió la autoridad ministerial. Dicha labor “se hace con un trabajo de logística

1 <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/06/16/989274/FFAA-Despliegue-Coronavirus.html>





que prepara la intendencia en conjunto con las FF.AA., Carabineros e Investigaciones. Además, **resguardan la infraestructura crítica**, que es fundamental para que siga funcionando en el país”, enfatizó.

“Por bien que lo hagan las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, si no hay colaboración de la ciudadanía lo que va a ocurrir es que vamos a seguir con un alto nivel de contagio del coronavirus”.

A eso se agrega la función que cumplen en forma permanente de estar controlando, vigilando que las personas que están con coronavirus y están en cuarentena preventiva la cumplan. Además todo lo que dice relación con el orden público, indicó. En ese contexto, el titular de Defensa subrayó que **“vienen 90 días extraordinariamente importantes para nuestro país, claves para que podamos recuperar cada vez en forma progresiva una mejoría de nuestra ciudadanía y obviamente una disminución del coronavirus”.**

“Pero solo se va a hacer si la ciudadanía colabora y quienes no, van a tener que atenerse a las duras sanciones que se van a aplicar”, advirtió, junto con recalcar que “por bien que lo hagan las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, si no hay colaboración de la ciudadanía lo que va a ocurrir es que vamos a seguir con un alto nivel de contagio del coronavirus”.

El detalle del despliegue y apoyo en el período

Loa números registrados durante la operación de las FF.AA. desde el 18 de marzo pasado, destaca la presencia de **31 mil efectivos a nivel**

nacional que han realizado 23,6 millones de controles en aduanas y cordones sanitarios, toque de queda y cuarentenas, en conjunto con Carabineros y la PDI.

Se detuvo a 98 mil personas que han infringido la normativa, realizado 760 patrullajes diarios solo en la Región Metropolitana, tareas que se suman a la colaboración prestada en el acopio, distribución, seguridad y entrega de 2.5 millones de cajas de alimentos dirigidas a las familias vulnerables del país.

En las tareas de apoyo se hizo entrega de **47 mil kits de higiene** a familias que viven en 294 campamentos de 14 regiones, beneficiando a 23 mil familias, y el aporte realizado por los hospitales institucionales, que han atendido a pacientes covid derivados de la red pública de salud.

En total, dichos recintos pasaron de tener 27 camas críticas disponibles a 74, con un incremento de un 174%. A ello se suma la instalación de 22 módulos sanitarios “Cruz del Sur” por parte del Ejército en distintas zonas del país, 4 puestos de atención médica especializada (PAME) y 7 módulos en el Hospital San José. La institución también ha colaborado en la sanitización de 52 millones de metros cuadrados de recintos militares y civiles y en el traslado aéreo de ventiladores mecánicos e insumos sanitarios entre regiones, totalizando 44 horas de vuelo y 5.593 kilos de carga.

En tanto, la Armada realizó 63 cirugías en el buque Sargento Aldea en Talcahuano, 3 patrullajes médicos en la zona de Chiloé con el buque médico dental Cirujano Videla, traslado de vacunas e insumos médicos en zonas remo-



tas como Juan Fernández, y 205 controles de buques mercantes provenientes del extranjero.

Finalmente, la Fuerza Aérea totalizó 187 operaciones para trasladar 29.080 vacunas, 94.477 kilos

de carga y 5.720 personas a distintas localidades de Chile, destacándose el vuelo que trajo 117 ventiladores mecánicos y 15 toneladas de insumos médicos desde China, y el traslado de 83 pacientes críticos con covid-19.



Fuente: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/06/16/989274/FFAA-Despliegue-Coronavirus.html>

Like War. La armamentización de las redes sociales

Autores: P.W. Singer and Emerson T. Brooking

Cantidad de páginas: 416

Editorial: Eamon Dolan/Huogthon Mifflin Hardcourt.

Edición original: 2 de octubre de 2018

ISBN 9781328695741

Por: Teniente Coronel Felipe Videla Araya¹



El 18 de octubre de 2019, se produce en Chile un movimiento social con un alto grado de violencia y destrucción, el que ha sido catalogado como el más grande en los últimos 30 años. Dentro de sus características de mayor importancia fue, tal como lo ha sido en otros movimientos sociales alrededor del mundo, el uso intensivo de redes sociales por parte de los actores en conflicto. Conceptos utilizados en redes sociales, tales como; meme, fake news, viral, comparte, me gusta, se hicieron parte del lenguaje común de gran parte de los chilenos, sin distinción de edad. Sin embargo, ¿el saber el significado de dichos conceptos, permite entender las implicancia y rol que juega el internet y, específicamente, las redes sociales en los conflictos modernos?, la respuesta es, claramente, no.

Para lograr lo anterior, los autores Peter Warren Singer y Emerson T. Brooking, investigadores y asesores en distintas organizaciones de la comunidad de defensa norteamericana, entregan el libro **“LIKE WAR. La armamentización de las redes sociales”** como una herramienta útil para responder a esa y otras interrogantes. Mediante un entretenido y accesible relato, describen, con hechos fundamentados, cómo las redes



¹ Oficial de Estado Mayor, especialista de Estado Mayor, Profesor Militar de Academia, Magister en Ciencias Militares otorgado por la Academia de Guerra. Diplomado en Recursos Humanos en la Universidad de Valparaíso, en Políticas Públicas en la Universidad Católica, en Gestión Pública en la Universidad Adolfo Ibáñez. Egresado del Curso de Mando y Estado Mayor en el Command and General Staff College en Fort Leavenworth. El 2019 cumplió funciones en el CESIM, actualmente se desempeña como 2do. Comandante en el Destacamento de Montaña N°8 “Tucapel”.



sociales se han transformado en un campo de batalla y cómo distintos actores (políticos, militares y comerciales), luchan por ganar seguidores, capaces de modificar la percepción de la realidad en función de los objetivos. Lo anterior, hace que el límite entre el ambiente físico e información, se desdibuje complejizando aún más los conflictos y dificultando la toma de decisiones correctas por parte de autoridades civiles y líderes militares.

Para sostener lo señalado, los autores presentan una serie de postulados. El primero de aquellos, señala que el desarrollo de Internet ha alcanzado un nivel de madurez suficiente para ser considerado como el principal medio no solo de comunicación, sino de comercio, de política y de interacción social. Es en este último punto, en que exponen que las redes sociales han contribuido a robustecer el internet, a través de un aumento de su alcance, inmediatez y cantidad de personas que interactúan entre ellas. Lo anterior, los autores lo fundamentan, presentando, la historia de desarrollo de Internet y de las redes sociales, desde sus inicios hasta la actualidad, esto puede resultar tedioso para el lector especialista en el tema, sin embargo para un lector no familiarizado en la materia, permite contar con un contexto inicial útil para una mejor comprensión del mundo del internet y redes sociales.

En el libro, los autores presentan su segundo postulado, referido a que el internet (ya maduro y robusto), se ha transformado en un campo de batalla. Por lo tanto, vencer y dominar al adversario en este ámbito es fundamental, tanto para los actores políticos como para las fuerzas militares. Señalan que, a través del uso de internet y redes sociales, se pueden trazar y alcanzar objetivos para someter al adversario, sin embargo, este sometimiento es frágil, momentáneo y volátil, por lo

tanto, los esfuerzos deben en función de obtener la atención e interacción de los cibernautas.

Es así como se llega a uno de los puntos más interesantes del libro, en el cual los autores sostienen que este campo de batalla modifica la forma en la que se debe comprender el concepto de "información". En ese sentido, ellos demuestran, mediante ejemplos concluyentes, de que la viralidad tiene mayor valor que la realidad y que no importa lo que "es" sino lo que la gente cree. Es por ello, que lo que determina el triunfo en las redes sociales no es la entrega de "hechos reales" sino que la manipulación psicológica y de los sesgos cognitivos; el uso de "ejércitos bots" para copar las redes, el empleo de algoritmos para entregar información relevante según el perfil de los usuarios; y la inteligencia artificial para la creación de "*fake news*", los que son muy difíciles de detectar.

A partir de lo indicado, se desarrolla la idea de que esta batalla por la información en internet ha hecho que el modo de hacer la guerra haya cambiado. Señalan que cada victoria en la red, tiene un determinado efecto en el ambiente físico, y este efecto físico es la base para el inicio de una nueva batalla en las redes sociales. Lo anterior, con el propósito de validar o desacreditar el efecto alcanzado. Por lo tanto, se difumina la separación de los ambientes físicos y de la información al estar interrelacionados profundamente.

El último postulado de los autores tiene que ver con que todos los integrantes de la sociedad forman parte del complejo entramado de esta "guerra en redes sociales", pues están inmersos, lo quieran o no, en la gran tela de araña formada por las interacciones en la red. Estas interacciones modelan las percepciones que se tienen de la realidad y evidencian la manera de cómo esta es entendida



por las personas. Es ahí, donde todas las personas que tienen acceso a internet, se transforman en objetivos para los distintos actores en conflicto, que buscan ganar terreno para infiltrar sus ideas.

Finalmente, sólo queda señalar que es un libro, de gran utilidad para entender como se desarrollan los conflictos en el ambiente de la información, específicamente en el uso de las redes sociales. Sus autores, mediante ejemplos concretos, son capaces

de entregar una amena aproximación a un tema actual, relevante y muy necesario conocer para la correcta toma de decisiones, tanto en el área de seguridad y defensa, como en la conducción política de los Estados. El internet y, en especial las redes sociales, son un campo de batalla que debe ser conquistado para poder aspirar a someter al adversario. El no entender ni estar a la altura de este desafío solo conduciría al fracaso en un mundo tremendamente interconectado.

Análisis de conflictos, comprensión de causas, desbloqueo de soluciones

Autor: Matthew Levinger

Cantidad de páginas: 280

Editorial: United States Institute of Peace.

Academy Guides.

Edición original: 1 Junio 2013.

ISBN 978-1-60127-143-3

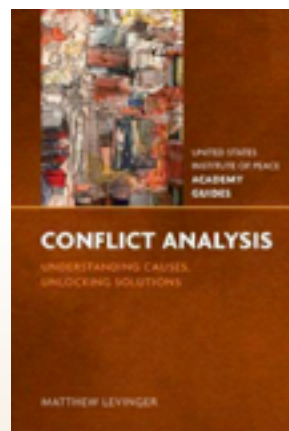
EISBN 978-1-60127-166-2

Por: Teniente Coronel Alfredo Quadri García¹

“Análisis de conflictos, entendiendo sus causas y desbloqueando soluciones”, es un texto guía clásico en inglés para estudiantes de relaciones internacionales y las ciencias políticas, que busca a través del análisis de diversos casos entregar algunas herramientas metodológicas para analizar, prevenir y mitigar el origen y las posibles consecuencias de conflictos bélicos en el mundo contemporáneo, facilitando la posterior reflexión sobre las causas de la guerra y la violencia que generan este tipo de conflictos.

En este texto, Matthew Levinger, a través de nueve capítulos aborda la problemática de los conflictos, las herramienta que desarrolla para el estudio y análisis de las relaciones contemporáneos de la forma como se explicará en los siguientes párrafos.

Con una breve contextualización histórica, describe que a partir de 1945, la gran mayoría de los conflictos bélicos han sido intraestatales y no interestatales, haciendo mención a los



RESEÑA DE
LECTURAS
RECOMENDADAS

1 Oficial de Ejército, especialista de Estado Mayor, Magíster en Ciencias Militares otorgado por la Academia de Guerra, Magíster y Doctor en Ciencias de la Educación en la Universidad del Aconcagua. Se desempeña como Jefe del Departamento III Sistema de Desarrollo e Investigación del Ejército (SIDE) en el CESIM.



costos en vidas humanas, económicos, sociales y políticos, lo que puede configurar un escenario favorable para la proliferación de redes de crimen organizado y extremismo.

De esta manera, el análisis de conflictos constituye una herramienta crítica para diseñar indicadores de prevención conflictos y diseño de programas en respuesta a posibles amenazas emergentes.

En el capítulo dos, el autor señala que el conflicto bélico y la paz son fenómenos sociales complejos con una variedad de factores estratégicos, políticos, socioeconómicos, psicológicos y culturales que pueden exacerbar el conflicto o contribuir a la paz. Ellos cambian a una condición de bélicos cuando uno o más actores toma la decisión de lograr sus objetivos a través del uso de la violencia contra otro grupo, justificando el uso de la fuerza a base de demostrar que los beneficios serán superiores a los costos. Por lo tanto, una manera de evitar conflictos bélicos es revertir esta situación al demostrar con argumentos que los costos son superiores a los beneficios.

El riesgo de la aparición de conflictos bélicos aumenta cuando existen altos niveles de desconfianza y temores mutuos entre las partes rivales, por lo tanto, para ayudar a mitigar el riesgo de uso de la fuerza y generar confianzas mutuas se pueden establecer patrones de cooperación entre las partes.

En el capítulo tres “Evaluación del riesgo y alerta temprana”, el autor hace mención a las pautas de observación, las que contienen indicadores relacionados con riesgos que pueden alertar a los analistas y tomadores de decisiones sobre las amenazas emergentes y ayudarlos a adoptar acciones preventivas.

En el análisis se incluye al cambio climático, la degradación ambiental y la escasez de recursos como posibles multiplicadores de amenazas que exacerban los efectos de las divisiones sociales y políticas existentes. Estos multiplicadores pueden ser mitigados por instituciones que faciliten el acceso a estos recursos.

El capítulo cuatro “Marcos de evaluación de conflictos”, nos indica que corresponde a las herramientas analíticas cualitativas para identificar interrogantes del origen y potencial evolución del conflicto, permitiendo adoptar acciones preventivas. Por ello la cualidad es que se trata de una herramienta que facilita identificar áreas de consenso y desacuerdos claves entre las partes, además permite reconocer posibles sesgos y puntos ciegos.

Aunque los diferentes marcos de evaluación utilizan una amplia gama de tecnología y procesos, la mayoría se centran en divisores y conectores, actores, impulsores de conflicto y paz e indicadores de la trayectoria futura (desarrollo del conflicto).

Sin embargo algunos marcos de la evaluación de conflictos también abordan explícitamente la transición del análisis a la planificación utilizando los resultados de la evaluación como base para el diseño del programa de evaluación.

El capítulo cinco “Análisis narrativo” presenta las ventajas de una adecuada elaboración y utilización de este tipo de recurso, el que permite comprender las múltiples dimensiones de un conflicto, considerando los fundamentos, las decisiones y acciones de las partes involucradas, facilitando identificar posibles vulnerabilidades y puntos críticos, así como visualizar posibles



acuerdos para los esfuerzos en la solución de conflictos.

Posterior y secuencialmente en el capítulo seis “Mapeo de conflictos y mapeo de sistemas”, se describe al primero de ellos como una representación gráfica de varias dimensiones, evolución y alcance de un conflicto, en cambio un mapa de sistemas sintetiza información sobre patrones de interdependencia entre actores e instituciones en sistemas sociales complejos, colaborando en anticipar las consecuencias no intencionadas y efectos de segundo orden de las acciones de terceros intervinientes.

El capítulo siete “Análisis de escenarios” presenta la necesidad e importancia de disponer de una herramienta para la planificación estratégica en condiciones inciertas y volátiles, con el objeto de permitir a una organización anticipar y ensayar sus respuestas a los cambios disruptivos.

Los escenarios efectivos son posibles escenarios sobre futuros alternativos, contruidos sobre la base de suposiciones de tendencias predeterminadas e incertidumbres críticas en el entorno operativo de una organización.

En el capítulo ocho, denominado “Del análisis a la acción”, se nos presenta los siguientes conceptos:

El análisis de conflictos es un proceso social e intelectual referido a un conflicto, cualquiera sea su calidad, no proporciona valores a una organización a menos que su audiencia absorba sus hallazgos y sus consecuencias. Se relaciona con el pensamiento grupal enfocado como un

proceso colectivo para evaluar de manera realista los cursos de acción alternativos.

Surge también el concepto de lo que se denomina los cisnes negros, al referirse a elementos disruptivos impredecibles que están fuera del horizonte de expectativas de una organización, consignando que se puede atenuar el impacto negativo de estos elementos y planificar respuestas más efectivas a contingencias no deseadas.

En el capítulo nueve “Análisis de conflictos en el proceso de planificación”, se explica que el primer paso del proceso de planificación es definir y contextualizar el problema, dentro del cual los actores orientan sus decisiones, destacando que es esencial articular objetivos claros, específicos y medibles.

Con la realización de un análisis FODA,² en base a la situación, se examina las fortalezas y debilidades internas de la organización, junto con las oportunidades y amenazas en el entorno externo, lo que ayuda a orientar cómo una organización puede combinar sus fortalezas con el entorno operativo.

Secuencialmente con el diseño de un plan de acción sobre la base de un acuerdo de capacidad que inventaría los recursos de las instituciones que actúan con objetivos similares en el mismo espacio, así como las brechas clave en los programas existentes, permitirán que una organización pueda identificar las actividades más productivas.

No obstante será necesario medir el progreso y adaptarse al cambio. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que un proceso de evaluación cuidadosamente diseñado permitirá a los toma-

2 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.



dores de decisiones documentar tanto los éxitos como los fracasos y adaptar los programas para maximizar su efectividad.

El libro de Levinger es ampliamente recomendable como texto introductorio al estudio de relaciones

internacionales, pues describe herramientas y una metodología que aporta a la comprensión de los conflictos bélicos, su origen, evolución, posibles implicancias y consecuencias provocadas por los mismos.



NORMAS EDITORIALES

La revista Escenarios Actuales es publicada desde 1995 de manera ininterrumpida. Actualmente, es una publicación trimestral y se distribuye gratuitamente al mundo académico, organismos gubernamentales, centros de estudios nacionales y extranjeros, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, entre otros. Actualmente solo se elabora en versión digital y es posible descargarla desde nuestro sitio web de forma íntegra (www.cesim.cl), así como se publica en twitter, linkedin y facebook.

Las temáticas que se abordan son relativas al área de la seguridad y defensa, relaciones internacionales, cooperación internacional, modernización de las Fuerzas Armadas, amenazas emergentes, emergencias y catástrofes, así como nos interesan los permanentes desafíos que impone el proceso globalizador. Temáticas que son parte del quehacer profesional del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Escenarios Actuales aspira a ser una publicación de referencia en materias de seguridad y defensa, difundiendo aquellos temas y problemáticas que se consideran relevantes de ser divulgados, conformando un espacio de opinión e intercambio de ideas. Para reforzar sus objetivos se encuentra incorporada al Catálogo de LATINDEX y CLASE, lo que constituye un avance para el permanente perfeccionamiento y posicionamiento nacional e internacional de la revista.

Quienes estén interesados en colaborar deberán presentar trabajos inéditos y exclusivos. El sistema de arbitraje que se utiliza consiste en la evaluación de los escritos por parte del Comité Editorial, con la participación de los analistas del Centro de Estudios de acuerdo a sus áreas de competencia. Asimismo, y de acuerdo a la temática correspondiente, son sometidos a los respectivos integrantes del Consejo Editorial y además a todos los delegados del Consejo de Publicaciones Militares, quienes evalúan desde de la óptica del resguardo de los intereses del Ejército.

En el caso que el contenido de un artículo se aparte de la línea editorial, el CESIM se reserva el derecho de publicación.

Los autores que deseen publicar sus artículos, visiones o reseñas de lecturas recomendadas deben remitir sus trabajos a extension.cesim@ejercito.cl o escenariosactuales.cesim@ejercito.cl, cumpliendo para tales efectos las siguientes normas editoriales:

Artículos. Estos deben tener una extensión máxima de 20 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, **doble columna**, letra Times New Roman, tamaño 12. Se debe consi-



derar un resumen de 150 palabras aproximadamente y cinco palabras claves. En caso de utilizar gráficos, fotografías, infografías, mapas y/o cuadros estadísticos, estos deben especificar su procedencia de acuerdo a las normas requeridas por la revista.

Visiones. Estas deberán tener una extensión máxima de 5 carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12.

Reseña de Lecturas Recomendadas. Estas deben tener una extensión máxima es de cinco carillas, hoja tamaño carta, espacio sencillo, doble columna, letra Times New Roman, tamaño 12. Asimismo, deben especificar el autor, la casa editorial, año y lugar de edición, número de páginas de la publicación y el registro de inscripción.

En todos los casos anteriores, el o los autores deben remitir un breve currículum vitae, haciendo referencia a sus grados académicos, posgrados o postítulos, ocupación y lugar en que se desempeñan. Además, se solicita adjuntar una fotografía digital e incluir una dirección de correo electrónico.

Referencias Bibliográficas. Las citas o las fuentes empleadas deben ser numeradas consecutivamente y seguir el siguiente formato: apellido, nombre, **título**, ciudad, casa editorial, año de edición, p. (página)/pp. (páginas).

Ejemplo de libro: WILHELMY, Manfred **Política Internacional: Enfoques y Realidades**, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 45.

Ejemplo de artículo: ABELLÁN, Joaquín "Historia de los conceptos e historia social", en S. Castillo, **La historia social de España**, Ed. Siglo XXI de España, 1991, p. 48.

Para monografías: APELLIDO (S), Nombre. Título del artículo. Responsabilidad secundaria. **Título de la publicación seriada** (año).

Para ponencias: APELLIDOS (S), Nombre. "Título de la parte". En: APELLIDO (S), Nombre. **Título de la obra completa**. Responsabilidad secundaria. N° de edición. Lugar: editorial, año publicación. Serie. ISBN.

Para los documentos electrónicos: Responsable principal. Titulo (tipo de soporte). Responsabilidad secundaria. Edición. Lugar de publicación, fecha de actualización o revisión (fecha consulta). Descripción física. (Colección). Notas. Disponibilidad y acceso. Número normalizado.



CENTRO DE ESTUDIOS E
INVESTIGACIONES MILITARES

BANDERA Nº 52, SANTIAGO DE CHILE.
TELÉFONO: (56) 2 2668 3800
EMAIL: EXTENSION.CESIM@EJERCITO.CL
ESCENARIOSACTUALES.CESIM@EJERCITO.CL



BÚSCANOS COMO CESIM_CHILE
WWW.CESIM.CL