



# ESCENARIOS ACTUALES



## *“Seguridad nacional para un Estado en peligro”*

*Algunas consideraciones sobre procesos de radicalización terrorista* ◀

*Rusia y el empleo del poder blando en América Latina* ◀

CENTRO DE ESTUDIOS E  
INVESTIGACIONES MILITARES  
EJÉRCITO DE CHILE





---

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES  
MILITARES EJÉRCITO DE CHILE





# Escenarios Actuales

Año 25, N° 3, septiembre, 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**  
Asesor de contenidos y editor

### 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, Dr. Alfredo Quadri García**

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

**General de División, Dr. Mario Arteaga Velásquez**

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

**Coronel (R), 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
<b>Seguridad nacional para un estado en peligro</b> <i>General de División Mario Arteaga Velásquez</i> .....	11
<b>Algunas consideraciones sobre los procesos de radicalización terrorista</b> <i>Guido Larson Bosco</i> .....	25
<b>La india, resolviendo su propia encrucijada estratégica</b> <i>Coronel Dahir E. Ahmed Guzmán</i> .....	37
<b>Rusia y el empleo del poder blando en América Latina</b> <i>Erich Haun Visnepolsky / Francisco Sánchez Urra</i> .....	49
<b>La ciberdefensa desde la perspectiva de la polivalencia</b> <i>Teniente Coronel Augusto Espina Pazos</i> .....	61
<b>La pandemia en Paraguay: una mirada a su actualidad</b> <i>Coronel Germán Moreno Casanova</i> .....	75
<b>Salud global y política exterior: entre la interdependencia global e independencia nacional</b> <i>Felipe Crowhurst Pons</i> .....	85
<b>Visiones</b>	
<b>Covid-19 y migración: sus efectos en la población más vulnerable</b> <i>Catalina Fuentealba Pessot</i> .....	95
<b>Panorama seguridad y defensa</b>	
<b>Planta de energía nuclear de Baraka</b> .....	101
<b>“Neyün” comenzó su implementación en el Hospital Militar de Santiago</b> .....	103

**Reseña de lecturas recomendadas**

**Originales: cómo los inconformes mueven el mundo**

*Teniente Coronel Fernando Garetto Riso*..... 105

**La sociedad del cansancio**

*Coronel (R) Marco Maturana Mena*..... 109

**NORMAS EDITORIALES** ..... 113

# EDITORIAL

En un contexto y escenario internacional caracterizado por la propagación de la pandemia de Covid-19, los Estados viven diferentes situaciones, todos afectados, sin duda, unos en Europa y países asiáticos saliendo de los confinamientos, los mismos y otros, no pocos, con rebotes, vuelven atrás y retoman las medidas de máximo control.

En el continente americano, Estados Unidos, Brasil y México son los más afectados por número de contagios y fallecidos, por otra parte en el resto de los países de América Latina, que recibió la transmisión del virus más tarde, los Estados viven distintos derroteros en su lucha contra la propagación del coronavirus, algunos partieron y se mantuvieron por meses con bajos índices, pero vemos que en el último tiempo ello ha cambiado, elevándose sustancialmente sus índices de contagios y fallecidos. Argentina y Paraguay son un ejemplo de ello. Por el contrario, otros países han venido reduciendo sus preocupantes cifras del inicio de la pandemia y muestran algunas señales transitorias de mejoría como es el caso de Chile. Uruguay es la excepción, sus exitosos resultados se mantienen en el tiempo. Perú y Colombia, con cifras en decenas de miles de fallecidos mantienen los preocupantes efectos de la pandemia.

En resumen el escenario global sigue siendo de alta incertidumbre y mientras no se logre encontrar y distribuir una vacuna efectiva, se estima que no habrá cambios. Mantener la trazabilidad del virus para evitar posibles rebotes, bajar los índices de positividad en la población, transparencia y eficiencia en el manejo de los datos y estadísticas son los principales desafíos para los gobiernos.

En la presente edición de nuestra revista, luego de transcurridos siete meses se abordarán algunos temas relacionados con la pandemia, y otros asociados a la seguridad y defensa que afectan a los gobiernos, su población y la gobernanza.

Mario Arteaga, General de División, nos presenta un completo análisis e invita a reflexionar desde la seguridad nacional, identificando las amenazas y desafíos para los Estados en los que estos se encuentran comprometidos, constituyendo un imperativo el poseer y/o desarrollar sus capacidades estratégicas en forma adecuada para hacer frente a la realidad país.

Guido Larson, desarrolla un análisis valioso y muy vigente, como es la identificación de los procesos que conducen a una radicalización terrorista en la sociedad actual, explicando los nuevos vectores que surgen cuando se actúa en grupos o aquellos



denominados “lobos solitarios”, cada vez más frecuentes. En ese orden de ideas el autor enfatiza que poseer una visión estratégica resulta primordial para enfrentar las amenazas y conflictos.

Dahir Ahmed, coronel, nos presenta la “encrucijada estratégica” de la India y sus particularidades sostenidas en su condición de potencia mundial emergente, integrante del selecto grupo de países con desarrollo nuclear y espacial. No obstante, como nos indica, aún mantiene conflictos vigentes con China y Pakistán y una pérdida de influencia en el sudeste asiático, por ello su principal desafío es la búsqueda de alianzas que le permitan retomar su antiguo protagonismo.

Erich Haun y Francisco Sánchez nos entregan su aporte sobre Rusia, destacando la estrategia del poder blando que está ejerciendo esta potencia mundial en América Latina con el objeto de incrementar su influencia por medio de la colaboración y cooperación. Sin duda una estrategia muy distinta al poder duro que aplica en sus regiones próximas a su territorio y en otros casos en dónde se encuentran sus más altos intereses, generándose conflictos con países relevantes como Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Canadá, entre otros.

Augusto Espina, teniente Coronel, en su artículo analiza y desarrolla una mirada amplia a la capacidad de ciberdefensa del Ejército como una cualidad militar polivalente que sirve y opera transversalmente en las cinco aéreas de misión de la institución, constituyendo un aporte y contribución a la defensa nacional, al mismo tiempo que puede cooperar con otros servicios del Estado en la seguridad del ciberespacio –Infraestructura Crítica de Información (ICI)– así como en la integración con los sistemas de ciberseguridad de otros organismos.

En el ámbito regional, el coronel Germán Moreno, nos entrega antecedentes que permiten comprender la pandemia del Covid-19 en la república del Paraguay. Sus oportunas medidas iniciales, el tratamiento y resultados iniciales positivos por cinco meses contrasta con el incremento de contagios y fallecidos en el último tiempo. Sin duda que se trata de un país pequeño en población y extensión que es interesante conocer su realidad.

Felipe Crowhrust expone un tema de total vigencia y relevancia en los tiempos actuales, afectados por la pandemia. Su enfoque se basa en el concepto Global Health Diplomacy (GHD) y la compleja relación con la política exterior. La interdependencia, competencia y el uso e instrumentalización de la salud global de acuerdo a los intereses de los Estados han generado fricciones y desencuentros, el cierre y restricciones en las fronteras, la venta de insumos y bienes de la salud, así como la carrera por encontrar la vacuna contra el Covid-19, constituyen una muestra de la realidad.



Finalmente, el CESIM agradece a los colaboradores de esta edición, quienes con sus trayectorias y conocimientos, entregan enfoques actualizados atingentes a nuestro quehacer profesional, contribuyendo a comprender el entorno nacional e internacional que incide en el ámbito de la seguridad y defensa. Invitamos a nuestros lectores a conocer las publicaciones que elabora el Centro de Estudio, las que se encuentran disponibles en nuestro sitio web ([www.cesim.cl](http://www.cesim.cl)).

RUBÉN SEGURA FLORES  
General de Brigada  
Director de Estudios e Investigaciones Militares



# Seguridad nacional para un Estado en peligro

Mario Arteaga Velásquez<sup>1</sup>

## Resumen

La seguridad nacional está frente a enormes desafíos que ponen a prueba sus capacidades para enfrentar las amenazas para el Estado, destacando entre ellas las de carácter híbrido. Al mismo tiempo, se aprecia que los enfoques o paradigmas de la seguridad están siendo insuficientes para satisfacer los requerimientos de la seguridad estatal; y, que los hechos ocurridos en el escenario internacional demuestran que la cooperación no es suficiente para asegurar al Estado. De lo anterior, surge la necesidad de conocer qué enfoque de seguridad nacional requieren los Estados para enfrentar las amenazas del presente y del futuro.

## Abstract

National security is facing enormous challenges that test the capabilities of a State to address these threats, highlighting hybrid threats among them. At the same time, approaches or paradigms of security are perceived to be insufficient to meet state security requirements; and, that the events on the international stage demonstrate that cooperation is not sufficient to secure the State. From the above, there is a need to know what approach to national security States require to address the threats of the present and the future.



### Palabras clave

Seguridad nacional  
Estado  
Amenaza  
Amenaza híbrida  
Cooperación

### Key words

National security  
State  
Threat  
Hybrid threat  
Cooperation

1 General de División (R) del Ejército de Chile. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Diplomado en Gestión Educacional, Pontificia Universidad Católica. Integrante del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. marteagav@acague.cl



## Introducción

La sociedad internacional está siendo actor y, a la vez, testigo de cambios en asuntos relacionados con la seguridad nacional o seguridad del Estado como algunos prefieren denominarla.

Los hechos están demostrando que la seguridad nacional se valida, permanentemente, como bien público y, que los Estados son quienes tienen la responsabilidad intransferible de proporcionar y mantener ese bien, con los propios medios del Estado, a lo menos inicialmente. Esta responsabilidad recae en el gobierno, específicamente en la autoridad política que tiene la responsabilidad de realizar la conducción política.<sup>2</sup>

Por otra parte, los últimos acontecimientos mundiales presentan un crecimiento importante de la desconfianza interestatal, debido a que algunos acuerdos no se están cumpliendo, porque al parecer los Estados priorizan sus propios asuntos y le otorgan otras prioridades a aquellos que siendo parte de los acuerdos se relacionan con el resto de los Estados que integran el acuerdo establecido.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en los últimos acontecimientos internacionales ocurridos y que afectan, en la práctica, al mundo entero, ya que la pandemia provocada por el Covid-19 y la crisis económica mundial que le ha seguido, han puesto a prueba numerosos acuerdos de cooperación internacional, dando cuenta que ante situaciones extremas, como es la crisis sanitaria que azota al mundo, prevalecen los intereses

nacionales por sobre aquellos de orden común que, teóricamente, deberían producir unidad y cooperación. Una prueba fehaciente de lo expuesto es lo ocurrido al interior de la Unión Europea, donde Italia y España han dado cuenta del incumplimiento del Art. III-278 del Tratado sobre la Constitución para Europa,<sup>3</sup> el que contempla la *“acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública”*, considerando apoyar en *“la lucha contra las pandemias”* lo que a juicio de ambos Estados no ocurrió.

La desconfianza que se produce en el ámbito de los acuerdos y tratados, también puede manifestarse en el contexto de las relaciones interestatales a causa del accionar propio de los Estados en procura de su desarrollo, crecimiento y de su propia seguridad. En este caso, es probable que el asunto sea mucho más grave porque podría ser el origen del dilema de seguridad reconocido como el origen de tensiones y conflicto entre Estados.

Otro asunto que preocupa, especialmente a quienes tienen la obligación de asegurar y defender al Estado, son las amenazas que provienen de actores tanto estatales como no estatales, que en algunos casos pueden combinar sus capacidades para dañar deliberadamente a un Estado. Esto es lo que ocurre en el conflicto híbrido cuando un actor estatal intenta degradar las capacidades de su oponente recurriendo, por ejemplo, al accionar del crimen organizado, al terrorismo, a los ciberataques o apoyando a grupos de poder opositores al gobierno del Estado objetivo.

2 Fulvio Attina se refiere a la autoridad política suprema, que dependiendo de los Estados puede ser reconocida como el Presidente, el Jefe de Gobierno o el Primer Ministro, entre otras denominaciones.

3 ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, España, Real Instituto Elcano, p. 228.



Como se aprecia, la seguridad nacional está siendo probada, enfrentando amenazas y desafíos que, al parecer, superan los supuestos que sustentan los paradigmas de seguridad conocidos, los que han evolucionado desde el modelo tradicional de seguridad, pasando por el de la seguridad multidimensional, hasta arribar al modelo de la seguridad humana. Al respecto, conviene recordar que la seguridad tradicional posee un enfoque estatocéntrico y se basa en las capacidades y el poder nacional. Por su parte, la seguridad colectiva contempla que ella será el resultado del esfuerzo de un conjunto de actores estatales que deciden generar la seguridad requerida, asumiendo a la cooperación como elemento para conseguir lo anterior. La seguridad cooperativa asume de manera explícita que la cooperación es un recurso esencial para tal fin, pero en el contexto de un sistema de Estados donde la seguridad estatal de uno tiene implicancias en la del resto. La seguridad multidimensional apunta su quehacer a todo el accionar del Estado (político, económico, militar, social, etc.), también en un contexto de cooperación con otros Estados que se hacen parte de acuerdos. Por último, la seguridad humana enfoca su esfuerzo en la persona, haciéndose cargo de la responsabilidad de proteger que tiene el Estado con respecto a su población,<sup>4</sup> de manera implícita este modelo de seguridad también implica cooperación internacional.

Como se aprecia, la seguridad en general y la seguridad nacional en particular, según los enfoques descritos en el párrafo anterior, tienen alta dependencia de los acuerdos de cooperación y, también, de la confianza en que dichos acuerdos se van a cumplir. De esto nace la siguiente interro-

gante que debe ser respondida, necesariamente: ¿Cómo un Estado se provee de seguridad nacional, si los paradigmas de seguridad dependen de la cooperación internacional y se desconfía de que ella se produzca en cualquier circunstancia?

El propósito de este artículo es responder la interrogante planteada y, para ello: primero, se analizarán las amenazas que debe ser capaz de enfrentar la seguridad nacional; a continuación, se analizarán las implicancias de la amenaza híbrida en particular; posteriormente, el esfuerzo se orientará al análisis de la responsabilidad del Estado para dotarse de seguridad nacional; finalmente, se concluye proponiendo algunas ideas para asumir un modelo o enfoque de seguridad nacional coherente con los desafíos que deberían enfrentar los Estados en el futuro.

## Seguridad nacional y amenazas

En términos generales se entiende que la seguridad nacional corresponde a un bien común y público, que obligatoriamente debe ser provisto por el Estado para proteger y defender a la población, el territorio y la soberanía nacional. Debiendo, además, proporcionar las condiciones para que el gobierno, como elemento estatal ejerza sus obligaciones constitucionales con normalidad, en beneficio del bienestar de los ciudadanos y del crecimiento y desarrollo del Estado.

También se sabe que el propósito de la seguridad nacional se origina de la existencia de una serie de amenazas que pueden dificultar e inclusive impedir el logro del propósito citado en el párrafo anterior. En cuanto a dichas amenazas, existe claro

---

4 Naciones Unidas declara que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus habitantes, sean nacionales o no, contra el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, entre otros.



consenso con respecto a que los conflictos, especialmente los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el cibercrimen y los ciberataques, constituyen amenazas capitales para el Estado y su seguridad.

Concordando con lo anterior, no se puede dejar de mencionar que la denominación, cantidad y categoría de las amenazas para la seguridad del Estado continúa siendo un tema de discusión donde se aprecia que no existe total coincidencia, ya que cada Estado asume las que estima pueden provocarle daño y lo mismo ocurre con entidades internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Naciones Unidas y con la Unión Europea como organización supranacional, por ejemplo.

Pero la discusión va más allá, porque los actores de la sociedad internacional, especialmente los Estados, están constatando, primero, que las amenazas convenidas surgían de una apreciación orientada más a lo externo, entendiéndose –probablemente– que ellas eran consecuencia de la interacción que se produce en el sistema internacional. En segundo lugar, cada vez existen más pruebas de que las amenazas no provienen solo del exterior, sino que también se originan al interior del propio Estado. En tercer término, también se advierte que existe una interacción entre lo externo y lo interno, produciéndose una combinación y potenciamiento de las amenazas que hace más compleja la tarea de la seguridad nacional.

El año 2016, la Unión Europea advirtió sobre la existencia de la amenaza híbrida, destacando su

carácter evolutivo y subrayando que consistía en *“una mezcla de actividades coercitivas y subversivas, de métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos), que pueden ser utilizados de forma coordinada por agentes estatales y no estatales para lograr objetivos específicos.”*<sup>5</sup> Al respecto, también advirtió que dicha amenaza debía ser motivo de preocupación para la seguridad nacional y la defensa y que la responsabilidad recaía en los Estados miembros de la Unión. Al respecto, cuando no se es parte de dicha organización, se entiende que la citada responsabilidad recae en cada Estado quien debe proveerse por sí mismo de seguridad nacional.

La amenaza híbrida, sin duda, complica mucho más la tarea, en especial, debido a que en ella no se evidencia con nitidez la frontera entre lo externo y lo interno, permitiendo que un Estado amenace a otro valiéndose de grupos nacionales disidentes que se encuentran al interior de su territorio o atacando los sistemas financieros y los sistemas de control de su infraestructura crítica de comunicaciones, energía y de otros servicios básicos. Esta frontera, actualmente inexistente en asuntos de seguridad nacional, está obligando a que los Estados modifiquen su estructura para asegurarse contra las amenazas, de tal manera que la tradicional separación entre seguridad interior y seguridad exterior se encuentra extinta en muchos Estados que han entendido la gravedad del fenómeno.

Muy pocos desconocen que los mecanismos de acción de la amenaza híbrida están interconectados y que sus efectos traspasan las fronteras

---

5 Comisión Europea. Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, Unión Europea, 2016, p. 2.



por la vía de la influencia política, de la utilización del ciberespacio, de la presión económica, de la desestabilización política, del crimen organizado, del accionar del terrorismo y de la degradación de los gobiernos; sumándose a ello, el desarrollo y proliferación del armamento nuclear y las capacidades convencionales del Estado oponente.

A las anteriores amenazas, de acuerdo con las últimas experiencias, pueden sumarse las pandemias y las crisis económicas que pueden originarse a partir de ellas. También, pueden serlo las crisis de carácter económico provocadas por asuntos tales como la depreciación de recursos naturales que sean fuente de ingresos fundamentales para la economía del Estado, debido a que todas no solo degradan el poder económico sino que también degradan la estabilidad política, afectan la gobernanza, producen desorden social, ponen en jaque el estado de derecho y, lo que es más peligroso, afectan la moral y la unidad nacional.<sup>6</sup>

En el contexto de la seguridad nacional, aunque pueda parecer increíble, los avances tecnológicos conseguidos en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, especialmente los relacionados con el desarrollo de armas biológicas y bioquímicas, los sistemas de armas autónomos, la nanotecnología, los dispositivos portátiles y los drones, también son vistos como amenaza. Al respecto, tal es la sensación de amenaza que provocan estos asuntos, que algunos Estados asumen que ellos pueden ser la causa de la pérdida de confianza en la seguridad multidimensional debido a que dichos Estados tienden a postergar la cooperación que promueve este modelo de seguridad

cuando advierten que algunos de los integrantes del acuerdo realizan esfuerzos particulares para contar con esos productos de alta tecnología.

Independiente de lo anterior, lo fundamental es convenir que las amenazas para la seguridad nacional ya no provienen del exterior exclusivamente, sino que pueden encontrarse al interior del propio Estado como ya se dijo. También, que cuando se establecen acuerdos para la cooperación en beneficio de la seguridad internacional, el primer desafío es acordar cuáles son las amenazas para dicha seguridad, porque si no existe ese acuerdo tampoco existirá un interés compartido que promueva la cooperación.

Como se sabe que la seguridad nacional de un Estado se diseña a partir de las amenazas, es fundamental tener presente que estas siguen algunas tendencias, tales como: que la amenaza convencional entre Estados, derivada de objetivos contrapuestos, persistirá en el futuro; que la amenaza híbrida será una normalidad, cada vez más peligrosa; que seguirán existiendo declaraciones estatales que comprometan la cooperación para preservar la seguridad internacional y asegurar la paz mundial; que asuntos como pandemias y crisis económicas degradarán los acuerdos de cooperación en general, incluyendo aquellos para fortalecer la seguridad, cualquiera sea el enfoque de ella (cooperativa, multidimensional o humana).

De todo lo anterior surgen enormes desafíos para los Estados y para su seguridad nacional, recordando que esta última, en la práctica, no solo contribuye al crecimiento y desarrollo sino

6 Recordar que la moral y la unidad nacional son elementos del poder nacional del Estado; por lo tanto, si ellos se degradan, ocurre lo mismo con el poder nacional y se pone en riesgo el equilibrio de poder, lo que puede generar vulnerabilidades políticas y estratégicas para el propio Estado y oportunidades para un Estado con el cual existan asuntos pendientes.



que también asegura la supervivencia del Estado en tiempos difíciles.

## La amenaza híbrida y la seguridad nacional

Como ya se mencionó, este tipo de amenaza puede utilizar diversos mecanismos de acción, cada uno de ellos tiene uno o varios propósitos que sumados ponen a prueba la seguridad nacional. Por lo mismo es que obliga a estar muy atentos a su evolución, monitoreando su desarrollo e incremento de capacidades de manera permanente.

En lo inmediato, es importante, por no decir fundamental, familiarizarse con lo que cada uno de los siguientes mecanismos de acción representa para la seguridad nacional.

- Las **acciones de desestabilización** persiguen degradar la gobernabilidad, el estado de derecho y la unidad nacional, para así generar vacíos de poder y otras condiciones que contribuyan a reducir el poder nacional del Estado y que favorezcan el accionar de grupos anarquistas, organizaciones separatistas o grupos de poder que promuevan apoyos al Estado agresor.
- Los **ciberataques** se realizan para obtener información crítica, generar alteración de datos, afectar la entrega de servicios a la población (energía eléctrica, agua potable, gas, apoyo sanitario, entre otros), impedir el funcionamiento de los sistemas de alarma o de alerta y, también, interferir o degradar totalmente los sistemas de mando y control políticos y estratégicos. Esto, a la vez, cumple un doble propósito cual es generar desconfianza, pro-
- **ducir confusión y afectar la credibilidad con respecto a la autoridad política y militar.**
- El **apoyo a grupos opositores** se lleva a efecto para que ellos adquieran capacidades que le permitan influir en el resto de la población y presionar políticamente al gobierno en ejercicio, pudiendo –inclusive– generar condiciones orientadas a la lucha armada y al fomento del separatismo. En la práctica, se trata de producir una disputa del poder político para debilitar al Estado adversario.
- Las **operaciones de información y desinformación** se implementan y desarrollan con el propósito de afectar “los corazones y las mentes”<sup>7</sup> de la población adversaria, de tal manera que la realidad sea puesta en duda, se produzcan discrepancias y distanciamiento entre los sectores de la sociedad, se debilite la moral y el compromiso de las organizaciones permanente del Estado (entre ellas las instituciones de las Fuerzas Armadas) e, idealmente, se produzca la desobediencia y la rebelión en cualquier grado. En la práctica, se busca fragmentar la unidad nacional, desmoralizando al adversario a la vez que se potencia la situación propia.
- La **acción diplomática** busca desacreditar al oponente ante la opinión pública internacional; de tal manera que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la prensa, entre otros, lo censuren y sometan a presiones políticas, jurídicas y económicas. Paralelamente, la acción diplomática intentará fortalecer la posición, prestigio y el nivel de influencia internacional del agresor.
- Con el **empleo de fuerzas irregulares** se busca realizar acciones asimétricas por la vía del

7 BAQUÉS, Josep. El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?, en *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, Vol. 1 Nº 1, Granada, España, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI), 2016, p. 46.



terrorismo, el espionaje, la guerrilla, la insurgencia y el sabotaje. El propósito que orienta el empleo de estas fuerzas es desarticular la estructura política y estratégica del adversario, mediante el incremento de la incertidumbre que ocasiona el accionar de un adversario en el propio territorio, de manera clandestina, afectando la toma de decisiones y colocando a prueba la capacidad de resiliencia.

- Cuando se recurre a alianzas **con el crimen organizado** se busca potenciar el accionar de los otros mecanismos de acción híbrida, por la vía del soborno, las extorsiones, el narcotráfico y otras formas de delincuencia, explotando las debilidades políticas y jurídicas. Con ello se intenta afectar la gobernanza y la estabilidad política del Estado adversario, para generarle vulnerabilidades que favorezcan la obtención del objetivo. Este mecanismo de acción puede emplearse de manera combinada con el accionar de fuerzas irregulares y de grupos opositores.
- Mediante el **empleo de fuerzas especiales**, se intenta neutralizar objetivos de alto valor político y estratégico, mediante operaciones precisas y de corta duración que sorprenden al adversario, producen confusión y dañan temporal o permanente los sistemas de infraestructura vital.
- El empleo de fuerzas y capacidades convencionales se destina a la decisión del conflicto y a las acciones posteriores tales como la ocupación del territorio adversario, la reorganización política del Estado y para evitar cualquier reacción de fuerzas convencionales o asimétricas adversarias remanentes. Su

empleo no implica el cese del accionar de los otros medios de acción, especialmente de las operaciones de información y de la acción diplomática que deberá generar el apoyo internacional y promover la legitimidad del accionar propio.

También se tendrá que considerar que en la amenaza híbrida se identifican algunas tendencias, las cuales dan marco a la evolución de sus características y al incremento de sus capacidades. Entre ellas destacan: que los Estados perciben que la amenaza híbrida es la más peligrosa para su seguridad nacional, que es vital desarrollar capacidades estatales para responder agresiones híbridas y para implementarlas si fuera necesario para la seguridad nacional que se acrecentará el empleo de la coerción económica; que se intensificarán las campañas de desinformación para debilitar al oponente, se continuarán efectuando ciberataques contra la infraestructura crítica, se acentuará la intervención en los asuntos internos de los Estados, y se continuará empleando el poder militar.

Como se aprecia, los mecanismos de acción de la amenaza híbrida son complejos individualmente, pero lo son más aún cuando son empleados de manera sinérgica; su escenario de acción es tremendamente amplio,<sup>8</sup> ya que sus actividades se llevan a su efecto tanto al interior como al exterior del Estado adversario; y, las tendencias indican que su empleo podría acentuarse progresivamente en el futuro. Sin embargo, su efectividad depende de un extraordinario ejercicio de coordinación y sincronización que pone a prueba los sistemas de

8 Esto se relaciona con lo que Erik Reichborn-Kjennerud & Patrick Cullen sostienen con respecto a que en la Guerra Híbrida se produce una “expansión del campo de batalla”, afirmación que es coherente y transferible al conflicto híbrido cuyo escenario es multidimensional y sus efectos se producen en lo político, lo económico, lo militar, en la seguridad, en la infraestructura del Estado y en su seguridad.



mando y control políticos y estratégicos, la capacidad del conductor político y de sus asesores y, la capacidad para asumir riesgos internacionales derivados del empleo de medios sancionados por el derecho internacional público especialmente. Estas limitaciones, que por cierto no afectan a las potencias mundiales, ni a los Estados medianos, podrían ser explotadas por los Estados cuando deban estructurar su defensa nacional.

## La seguridad nacional es responsabilidad del Estado

El Estado debe autoprotgerse, es su responsabilidad, dando origen a una tarea que recae esencialmente en el gobierno, reconocido este como uno de los elementos que lo constituyen. La citada seguridad, que a partir de ahora será referida como seguridad nacional, protege y defiende el territorio, la soberanía y, especialmente, a la población, reconocidos como los otros elementos constitutivos de dicho Estado.

La seguridad nacional es un bien común, público y vital para el Estado; por lo mismo, sus características, propósitos, organización, estructura y tareas, entre otros asuntos, son particulares para cada Estado, sin que ello impida que se produzcan algunas similitudes con respecto a la seguridad nacional de sus pares, las que pueden ser consecuencia de la cooperación en este ámbito de actividad estatal.

El esfuerzo del Estado para proveer seguridad nacional, lo obliga a entender el escenario político y estratégico, del cual es parte, con el mayor realismo posible de tal manera que pueda establecer con el mayor grado de certeza: las amenazas y las vulnerabilidades que podrían afectarles, todo ello, con visión de futuro y

entendiendo que la seguridad nacional es un recurso propio y único para la supervivencia del Estado, que no se puede obtener por la vía de la cooperación exclusivamente. Siendo así, la seguridad nacional constituye una necesidad particular, prioritaria, vital, impostergable y fruto del realismo político.

En términos generales, si la aspiración es que el Estado sea fuerte y seguro, la seguridad nacional también debe ser fuerte y, para que ello sea posible, se requiere que cumpla las siguientes condiciones: primero, que asegure unidad de acción; segundo, que cumpla con el principio de anticipación; tercero, que sea disuasiva; cuarto, que sea resiliente; y, quinto, que constituya una política de Estado.

Con respecto a la unidad de acción, la seguridad nacional debe promover la integración de los esfuerzos que realizan los diversos sectores del Estado para conseguir los propósitos de la seguridad, en especial, los que corresponden a la defensa, la diplomacia y la economía. También considera la efectiva conducción, por parte del gobierno, quien debe cumplir y hacer cumplir lo establecido en la política de seguridad nacional, que de hecho debe corresponder a una política de Estado que sobrepasa a cualquier período de gobierno. También fortalecen la citada unidad de acción, todos los esfuerzos que se realicen para evitar la improductiva diferenciación entre seguridad interior y seguridad exterior que, en la práctica, ha impedido que algunos Estados hayan podido enfrentar la amenaza híbrida. Con respecto a lo último, la Unión Europea declara que uno de sus intereses y principios compartidos es garantizar la "seguridad de sus ciudadanos y de su territorio", entendiendo que la "seguridad interior y la seguridad exterior



*están cada vez más entrelazadas*.<sup>9</sup> Un asunto fundamental, que también debe promover la unidad de acción, es la unidad nacional, por su importancia como elemento del poder nacional del Estado.

En cuanto a la anticipación, la seguridad nacional debe ser capaz de advertir oportunamente sobre cualquier amenaza para el Estado, ello implica monitorear de manera permanente el escenario internacional, identificar amenazas, monitorear su desarrollo y activar las alarmas correspondientes cuando se perciba que podrían iniciar su accionar. El requerimiento de anticipación, también debe promover el desarrollo de capacidades estatales para que el Estado disponga de fortalezas que le permitan enfrentar las amenazas con éxito, anticipándose a su accionar y, si ello no fuera posible, neutralizándolas y mitigando al máximo sus efectos.

Para que la seguridad nacional sea disuasiva, el Estado debe proveerla de capacidades que aseguren su efectividad frente a cualquier amenaza, aplicando la sinergia entre dichas capacidades y, asegurando su estrecho accionar con la defensa nacional y con los organismos de orden y seguridad, tales como la policía, sumándose a ellos una alta capacidad tecnológica e, idealmente, demostraciones de la efectividad de su accionar que necesariamente deben ser comunicadas política y estratégicamente a la comunidad internacional, especialmente a los actores que generen amenazas para el Estado.

La importancia de que la seguridad nacional sea resiliente radica en que la condición de seguridad

que requiere el Estado sea constante, que no sufra alteraciones y menos que se degrade, para así evitar vulnerabilidades que puedan ser explotadas por las diferentes amenazas. Con este propósito, la resiliencia se relaciona con el actor humano y el elemento material de la seguridad. En esto, el primero es el prioritario debido a que será el receptor de todos los estímulos que impongan las amenazas y un eventual adversario debiendo, por lo mismo, ser capaz de adaptarse y superar situaciones complejas que, regularmente, generan alto estrés y dificultan el accionar racional y su efectividad. Por su parte, la resiliencia orientada a lo material, se refiere a la capacidad de los sistemas, especialmente los de alta tecnología, para poder continuar funcionando cuando sean objeto de algún ciberataque, por ejemplo. Complementa lo anterior, que la resiliencia también depende de la disponibilidad de sistemas de respaldo para asumir o asistir en las tareas que los que han sido neutralizados estaban cumpliendo.

Una mirada centrada en el tema de la seguridad nacional, a nivel global, permite apreciar que los Estados no solo han asumido que ella es fundamental para su desarrollo y crecimiento, sino que también no dudan en declarar que su solidez, fortalezas y capacidades son de vital importancia para que el Estado pueda continuar existiendo, en especial aquellos cuya condición política y estratégica, en el contexto internacional, es compleja y lo más probable es que continúe siéndolo debido a disputas que se derivan de intereses que se contraponen, como son los asuntos territoriales, o de problemas históricos que no se han solucionado totalmente, sumándole a ello la presencia de amenazas de variada índole, donde

9 Unión Europea. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, Parlamento Europeo, 2016, p. 5.



sobresalen las de carácter híbrido. En coherencia con dicha situación, la seguridad nacional se ha instituido como una política de Estado, asegurándole su continuidad para evitar que sea objeto de cambios producto de iniciativas que puedan debilitarla y, por ello, que coloque en peligro al Estado mismo.

La experiencia de muchos Estados, valida la tesis de que la seguridad nacional al amparo de una política de Estado, no solo asegura su permanencia y continuidad de esfuerzos, sino que también contribuye esencialmente a que se produzca la unidad de acción que compromete y obliga la participación de todos los poderes y sectores del propio Estado en la tarea de proveerse de seguridad. Un ejemplo de lo expresado es España, quién declara que su política de seguridad nacional es *“una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad”* que debe adaptarse *“ante nuevos desarrollos de un entorno de seguridad en cambio constante”*.<sup>10</sup> La concepción española es concordante con lo que plantea Israel, cuya experiencia se acerca mucho a la de Estados pequeños en lo relacionado con la importancia de la seguridad nacional, ya que a esta última le atribuye la tarea de aunar los propósitos de la seguridad exterior, la seguridad interior, la seguridad personal y la seguridad social que en mucho responden al enfoque de la seguridad humana.

Atendiendo a las situaciones que se advierten en el contexto internacional y que generan implicancias para la seguridad de los Estados, se infiere

que la seguridad nacional debe cumplir tanto con la capacidad para prevenir el accionar de las amenazas, como también con la capacidad para responder a los ataques que provengan de ellas; más aún, considerando que su accionar debe ser anticipatorio, también debería considerar lo necesario para que el Estado asuma una actitud proactiva ante la inminencia de un ataque, sin tener que esperar a que ello ocurra para responder empleando las propias capacidades. Todos estos lineamientos políticos y estratégicos deberían ser parte del contenido de una política de seguridad nacional y su correspondiente estrategia, tarea que recaee en el gobierno del Estado.<sup>11</sup>

La mención de que la seguridad nacional contribuye a la supervivencia del Estado, adquiere especial importancia en los estados pequeños ya que ellos, por sus capacidades limitadas, están obligados a evitar la sorpresa para así tener la oportunidad de anticiparse a la intención de sus adversarios o, como mínimo, prepara una respuesta que los disuada de continuar con sus propósitos. Al respecto, conviene reflexionar con respecto a lo que sostiene Uri Mendelberg cuando expresa *“la seguridad nacional tiene por objeto, ante todo, preservar la existencia del hogar nacional judío frente a amenazas y riesgos que a lo largo de su devenir histórico la comunidad de inteligencia de Israel ha detectado y neutralizado”*.<sup>12</sup> Algo similar ocurre con lo que se expresa en la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, donde se establece que su seguridad empieza por ellos mismos, porque *“ha permitido a los ciudadanos*

10 Gobierno de España. Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos, España, Departamento de seguridad nacional, 2017, p. 10.

11 Así lo establecen el Reino Unido, Israel y España, entre otros, en sus respectivos documentos de seguridad nacional.

12 MENDELBERG, Uri (2017). *“Aproximación a la seguridad nacional israelí”*, en *La política de defensa y seguridad de Israel como modelo*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara, pp. 51-57.



*disfrutar de una seguridad, una democracia y una prosperidad sin precedentes*.<sup>13</sup>

Otro asunto que debería ser considerado en el esfuerzo de seguridad nacional, por parte del Estado, se refiere al desarrollo y empleo de las capacidades provenientes de los avances tecnológicos, ya que ellos proveen de fortalezas que contribuyen al intento de convencer al adversario de que su acción encontrará una respuesta fuerte y de tal magnitud que le ocasionará un alto costo; es decir, el desarrollo tecnológico coopera a la generación de seguridad por la vía de la disuasión creíble.

Por último, antes de finalizar este acápite, es indispensable referirse a que la responsabilidad de generar la seguridad nacional que requiere el Estado, trae asociada la obligación de establecer y fomentar una cultura de seguridad que se arraigue en la sociedad, para que ella se comprometa y coopere en pro de ese propósito, entendiendo que la seguridad nacional no persigue otro fin que proporcionarle tranquilidad y bienestar a los ciudadanos, las que se derivan de un Estado que se desarrolla y crece en un ambiente de normalidad. Esta cultura de seguridad nacional, además de constituir una ventaja cualitativa cuando se está en posesión de ella, debe generar una conducta colaborativa y voluntad para que la política de estado que se le asocia sea cumplida por todos de manera permanente.

## Conclusiones

La seguridad nacional es la responsable de proteger al Estado de manera integral, es decir, a su población, su territorio y su soberanía contra amenazas tradicionales como el conflicto interestatal, contra

amenazas asimétricas como el terrorismo y el crimen organizado y contra la amenaza híbrida concebida como la combinación de las capacidades y efectos de las dos anteriores. Al cumplir con dicha responsabilidad, la seguridad nacional contribuye a preservar los elementos del poder nacional del Estado, lo que permite asegurar su capacidad de disuasión política y estratégica.

La seguridad nacional, por lo anterior, constituye un bien común de carácter público, que debe ser provisto por el Estado que tiene la responsabilidad de velar por su permanencia, continuidad conceptual y autosuficiencia, mediante una política estatal que comprometa y oriente la participación de la sociedad nacional, de la defensa, de la diplomacia y del sector económico, especialmente.

La seguridad nacional debe responder a las particularidades políticas y estratégicas de cada Estado, es por ello que sirve a necesidades específicas que tienen que ser establecidas por el gobierno quien, a la vez, debe proporcionarle las capacidades que le permitan cumplir con su propósito de proporcionar seguridad de manera efectiva y oportuna.

Las experiencias internacionales demuestran, de manera suficiente, que la seguridad nacional no puede basarse en la cooperación. Es por ello que cada Estado debe autoproveerse de seguridad recurriendo a todas sus capacidades, sin que ello signifique que deba inhibirse de recurrir a la cooperación para fortalecer las capacidades de seguridad nacional alcanzadas. En este contexto se debe entender que la cooperación en asuntos de seguridad, tal como ocurre en otros

13 Unión Europea, *op. cit.*, p. 7.



ámbitos, no es permanente y que depende de las prioridades de los actores comprometidos, especialmente cuando los Estados enfrentan amenazas simultáneamente.

La diversidad de amenazas, la incertidumbre que provocan, la factibilidad de combinar sus capacidades para conseguir la sinergia y las implicancias que ello tiene para la seguridad del Estado, son causales más que suficientes para prescindir de la frontera entre la seguridad exterior y la seguridad interior; ello implica un cambio de mentalidad política y, a la vez, asumir que la seguridad nacional posee la capacidad de aunar esfuerzos para enfrentar amenazas internas y externas de manera particular y, de forma simultánea, en especial cuando ellas sean de características híbridas.

Si se aspira a que el Estado sea fuerte y seguro, es indispensable disponer de una política de seguridad nacional que también lo sea, de modo que pueda enfrentar efectivamente las amenazas. Esto implica que el Estado, a través del gobierno correspondiente, asegure la unidad de acción, genere condiciones que favorezcan la anticipación política y estratégica, fortalezca la capacidad de disuasión de la seguridad nacional, genere condiciones humanas y materiales para una seguridad resiliente; y, especialmente asegure la permanencia de una política de seguridad nacional que permita un mejoramiento continuo y la obtención progresiva de mayor efectividad, adaptándose a los cambios permanentemente.

Disponer de una política de seguridad nacional y de una estrategia asociada a ella no es suficiente para la seguridad del Estado. Esto implica que él mismo debe proporcionar las capacidades humanas y materiales que hará efectiva tanto la

política como la seguridad. Al respecto, las capacidades humanas están representadas por personal altamente capacitado, entrenado y resiliente. En tanto que las capacidades materiales surgirán de la dotación de tecnología y de infraestructura, con capacidades que permitan la detección, monitoreo, defensa, respuesta y ataque a las amenazas ya mencionadas, considerando que también deben poseer capacidad de resiliencia técnica.

También constituye una responsabilidad del Estado, generar y fortalecer permanentemente una cultura de seguridad que comprometa a todos los sectores de la sociedad. Dicha cultura debería ser asociada a una estrategia comunicacional que fortalezca la capacidad disuasiva de la seguridad nacional.

Lo expresado implica pensar con realismo político y estratégico, porque solo de esa manera se podrán establecer los fines, líneas de acción, tareas y requerimientos para la seguridad nacional. Esta tarea, es responsabilidad irrenunciable del gobierno del Estado quien debe conducir los esfuerzos para diseñar la política y la estrategia de seguridad nacional, proveer los medios para que las previsiones y tareas se ejecuten efectiva y oportunamente; y, exigir y controlar que tanto la política como la estrategia sean cumplidas, en todo momento y circunstancia, en beneficio de la seguridad del Estado. Ello significa, que la tarea política y estratégica se trata de prevenir y en caso de que ello no sea posible estar preparado para responder de manera legítima, legal y con proporcionalidad.

Al parecer, los hechos indican que los Estados, con el propósito de proveerse de seguridad nacional, están optando por una visión estatocéntrica muy propia del paradigma tradicional de las relaciones



Internacionales, es decir, el realismo político donde la defensa de la soberanía y el desarrollo del poder nacional son actores fundamentales. Siendo así, es probable que una adecuada combinación del enfoque multidimensional de la seguridad, con el de la seguridad cooperativa y con el de la seguridad humana, puedan ser la base para dotarse de seguridad nacional, sumándole algunas particularidades asociadas a las condiciones políticas y estratégicas de cada Estado.

Como sea, lo importante es entender y asumir, alejándose de todo prejuicio, que la seguridad nacional junto con favorecer el desarrollo y el crecimiento del Estado, asegura el bienestar y la tranquilidad de la población, lo que se traduce en el cumplimiento estricto de la obligación de protegerla. Todo esto se sintetiza en que la seguridad nacional es vital para la supervivencia del Estado en un contexto de amenaza cada vez más peligroso.

## Bibliografía

- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2004). *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid: España: Real Instituto Elcano.
- ARTEAGA VELÁSQUEZ, Mario (2016). *Los desafíos para la Defensa de Chile, en La seguridad de Chile. Los desafíos para el sector defensa en el siglo XXI*, pp. 217-238. Santiago, Chile: Academia de Guerra del Ejército-CEEAG.
- ATTINÁ, Fulvio (2001). *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- BAÑOS, P. (2018). *Así se domina el mundo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós SAICF.
- BAQUÉS, Josep. El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?, en *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, Vol. 1 N° 1 (2015), pp. 41-60. Granada: España: Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI).
- BEAUFRÉ, Andrés (1966). *Disuasión y Estrategia*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos.
- COLOM-PIELLA, Guillem (2014). *¿El auge de los conflictos híbridos?* Madrid, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Comisión Europea (2016). Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: Unión Europea.
- GALLARDO, M. y KOCH, S. (2016). *Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa, en La seguridad de Chile. Los desafíos para el sector defensa en el siglo XXI*, pp. 25-34. Santiago, Chile: Academia de Guerra del Ejército-CEEAG.
- Gobierno de España (2017). Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos. España: Departamento de seguridad nacional.
- HM GOVERNMENT (2010). A Strong Britain in a Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Recuperado de <http://www.official-documents.gov.uk/>
- HM GOVERNMENT (2018). National Security Capability Review. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf)



- HOFFMAN, Frank G. (2007). *Conflict in the 21st Century: The raise of Hybrid Wars*. Arlington, United States: Potomac Institutes for Policy Studies.
- MENDELBERG, Uri (2017). *Aproximación a la seguridad nacional israelí, en La política de defensa y seguridad de Israel como modelo*. Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- Federación de Rusia, Ministerio de Asuntos Exteriores (2016). Concepción de la política exterior de la Federación de Rusia. Recuperado de [http://www.mid.ru/es/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCkK6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkK6BZ29/content/id/2542248)
- REICHBORN-KJENNERUD, Erik y CULLEN, Patrick (2016). What is Hybrid Warfare?. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/52131503.pdf>
- Reino Unido, Ministerio de Defensa. Centro de Desarrollo, Conceptos y Doctrina (2014). Tendencias estratégicas mundiales hasta el año 2045.
- SZNAJDER, Mario (2017). Seguridad en Israel: un concepto flexible y cambiante, en *La política de defensa y seguridad de Israel como modelo*, pp. 39 – 49. Jalisco, México: Universidad de Guadalajara.
- TORRES, M. (2019). El futuro de la competición estratégica a través del ciberespacio. Recuperado de [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/10/DIEEE089\\_2019MANTOR\\_ciber.htm](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/10/DIEEE089_2019MANTOR_ciber.htm)
- Unión Europea (2016). Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Bruselas, Bélgica: Parlamento Europeo.

# Algunas consideraciones sobre los procesos de radicalización terrorista

Guido Larson Bosco<sup>1</sup>

## Resumen

La radicalización terrorista es un proceso multidimensional que involucra un cierto tipo de creencias que lleva a una acción violenta. Los Estados tienen no solo el desafío de identificar las fases del proceso de radicalización, sino también las fuentes de la misma, como forma de establecer políticas de estrategia para su combate. Esto es relevante considerando el surgimiento de los lobos solitarios y de fuentes más difusas de radicalización.

## Abstract

Terrorist radicalization is a multidimensional process that involves a certain type of belief that leads to violent action. States have the challenge not only of identifying the phases of the radicalization process, but also the sources thereof, as a way of establishing policies and strategies to combat it. This is relevant considering the emergence of lone wolves and more diffuse sources of radicalization.

## Introducción

El terrorismo como fenómeno político ha estado presente casi desde los albores de la civilización humana organizada. Aun cuando la misma palabra emerge en el contexto de la revolución francesa para definir al tipo de gobierno que encabeza Robespierre, el consenso actual se orienta a definir el terrorismo como una forma de violencia dirigida principalmente contra civiles con la finalidad de alcanzar objetivos

1 Cientista Político y Licenciado en Filosofía en la Universidad Gabriela Mistral (UGM), Máster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica (PUC). Director Instituto de Humanidades Universidad del Desarrollo (UDD).



### Palabras clave

Terrorismo  
Radicalización  
Lobos solitarios  
Cognición  
Comportamiento

### Key words

Terrorism  
Radicalization  
Lone wolves  
Cognition  
Behavior



políticos.<sup>2</sup> No cabe duda que la atención pública sobre este tema ha experimentado un aumento significativo desde los atentados a las Torres Gemelas, tanto desde la cantidad de presupuesto destinado a prevenir y combatir el terrorismo, como la cantidad de tiempo y recursos destinados a investigadores y académicos para intentar entenderlo.<sup>3</sup> Si bien mucha de la investigación actual sobre la temática no se realiza de forma sistemática ni por especialistas,<sup>4</sup> lo cierto es que con la perspectiva del tiempo es posible delimitar algunos tópicos de discusión que los Estados debieran tomar en consideración, atendiendo en particular a la evolución futura del fenómeno y los desafíos que la literatura especializada ha considerado como centrales.

Desde esta perspectiva, y pensando en la articulación de recomendaciones para la política del Estado de Chile, cabría analizar y describir al menos un aspecto que, a mi juicio, es crecientemente relevante en el futuro del terrorismo. Nos referimos específicamente a los procesos de radicalización de sujetos susceptibles de actuar con métodos terroristas, especialmente aquellos que se aúnan bajo la expresión “lobos solitarios”, término confuso pero que refleja una preocupación relativamente

novedosa en el ámbito de la seguridad. Esta temática es sustantiva porque se cruza con otros tópicos asociados al terrorismo que han tenido atención importante en los últimos años. Una de ellas es el tema del ciberterrorismo, proceso en general sobreestimado<sup>5</sup> pero que permite aludir a las formas en que organizaciones e individuos ocupan el ciberespacio para fines ilegales, criminales, pero también de conversión ideológica. Esto implica evaluar el ciberespacio como una herramienta facilitadora de la radicalización.

Es importante decir que estas temáticas no agotan todo lo que cabría decir sobre el terrorismo. Mucha atención se ha puesto, por ejemplo, en el análisis causal, vale decir, aquel que busca explicar las motivaciones de los individuos que realizan acciones de terrorismo,<sup>6</sup> como también en un análisis más estructural que intenta catalogar las condiciones de raíz para la aparición del terrorismo.<sup>7</sup> El terrorismo es cambiante, muchas veces circunscrito a realidades particulares<sup>8</sup> y, ciertamente, podrá reorientarse hacia direcciones desconocidas en las próximas décadas. Esto ya lo estamos viendo con nuevos factores de radicalización, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías, y a las que cabe prestarles atención.

- 2 Para una discusión sobre distintas definiciones y el consenso en la literatura ver HOFFMANN, Bruce (2006). *Inside Terrorism*, pp. 1-43. New York: Columbia University Press.
- 3 SILKE, Andrew (2007). “The Impact of 9/11 on Research on Terrorism”. En: RANSTROP, Magnus, *Mapping Terrorism Research*, pp. 76-93. London: Routledge; SMYTH, et al., (2008). Critical Terrorism Studies – an Introduction. *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 1, Nº 1, pp. 1-4.
- 4 SCHUURMAN, Bart (2018). *Research on Terrorism, 2007-2016: A Review of Data, Methods, and Authorship. Terrorism and Political Violence*, pp. 1011-1026. DOI: 10.1080/09546553.2018.1439023Bart
- 5 WEIMANN, Gabriel (2006). *Terror on the Internet: Cap. 5. The New Arena, the New Challenges*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- 6 HORGAN, John (2006). *Psicología del Terrorismo – Cómo y por qué alguien se convierte en terrorista*, p. 94 y ss. Barcelona: Gedisa;
- 7 PAPE, Robert (2006). *Morir para ganar: las estrategias del terrorismo suicida*, p. 97 y ss. Barcelona: Paidós.
- 8 PATRICK, Stewart (2011). *Weak Links: Fragile, Global Threats and International Security*, pp. 61-105, Oxford: Oxford University Press;
- 9 GURR, Ted Robert (2015). *Political Rebellion: Causes, Outcomes and Alternatives*, pp. 140-171, Abingdon: Routledge;
- 10 HOWARD, Tiffany (2016). *Failed States and the Origins of Violence: A Comparative Analysis of State Failure as a Root Cause of Terrorism and Political Violence*, pp. 1-19. Abingdon: Routledge.
- 11 LAQUEUR, Walter (2003). *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. New York: The Continuum International Publishing Group Inc.



## La radicalización terrorista y sus consecuencias

Creciente atención se ha puesto a los procesos (sociales, psicológicos, institucionales) de radicalización, esto es, circunstancias que provocan en un sujeto o grupo de sujetos una alteración de sus paradigmas, haciéndole susceptible de aceptar ideas que suponen un rechazo al *statu quo*, muchas veces de forma violenta.<sup>9</sup> Aun cuando una porción de académicos considera que la radicalización es un “mito”,<sup>10</sup> toda una serie de publicaciones han enfatizado que la radicalización es un proceso real y que puede tener consecuencias sustantivas en la sociedad y en la vida de las personas que lo experimentan.<sup>11</sup>

Parte de las confusiones analíticas se originan porque la expresión “radicalización” tiene una doble lectura. Por un lado, es referida a las ideas que una persona pueda tener, en particular cuando dichas ideas se encuentran en contraposición con el consenso social. Sin embargo, como puede notarse con facilidad, esta afirmación puede caer en una *reductio ad absurdum*, por cuanto toda idea podría considerarse como radical en determinadas circunstancias (ideas que hoy consideramos de sentido común, como los derechos humanos, en el pasado hubiesen sido consideradas “radicales”). Por lo mismo, al menos de forma subyacente, cuando se habla de radicalización se está pensando la mayor parte de las veces como una oposición a los valores liberales y democráticos,<sup>12</sup> lo que es criticado por

algunos sectores siguiendo argumentos relativamente similares a los que en su momento ocupó Edward Said.<sup>13</sup> Sin embargo, parece ser necesario que los Estados en general, y Chile en particular, orienten un discurso y una política tendiente a definir claramente lo que es considerado radical de aquello que no. En este sentido, una política de Estado debe estar fundada en principios que no solo cabe cuidar y proteger, sino aplicar y visibilizar, condenando inequívocamente valores que violan los estándares de democracia, pluralismo y tolerancia.

Ahora bien, lo cierto es que una idea radical no necesariamente tiene una expresión en un comportamiento radical. Es decir, una persona puede entender la realidad en base a paradigmas que se oponen de forma extrema con los valores y consensos democráticos, pero no traducir dichas ideas en expresiones de violencia terrorista (o de alguna otra naturaleza). Uno puede imaginar, por ejemplo, a alguien que cree fidedignamente que un grupo de personas de cierta composición étnica o religiosa no tiene derechos políticos, pero no actuar violentamente contra ellos. No obstante, esto igualmente es de suma importancia, porque toda una serie de líderes terroristas siguen precisamente esta orientación, difuminando e influyendo en una audiencia potencialmente receptiva a ese tipo de mensajes, buscando con ello posicionarse como “líderes de opinión” radical (casi a la manera como lo describían Katz y Lazarsfeld en su momento, salvo que con otros medios). El objetivo obvio

- 
- 9 NEUMANN, Peter (2013). *The trouble with radicalization*. *International Affairs*, Vol. 89, Nº 4, pp. 873-893; DOOSJE, et al. (2016). Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology*, Nº 11, pp. 79-84; DAVENPORT, Cory (2017). The Role of Anger in the Radicalization of Terrorist. En: CLONINGER & LEIBO, *Understanding Angry Groups: Multidisciplinary Perspectives on their motivations and Effect on Society*, pp. 387-402. Santa Barbara: Praeger.
- 10 HOSKINS & O'LOUGHLIN (2009). Media and the myth of Radicalization. *Media, War & Conflict*, Vol. 2 (2), pp. 107-110.
- 11 NAWAZ, Maajid (2012). Radical. United Kingdom: WH Allen; BORUM, Randy (2012). Rethinking Radicalization. *Journal of Strategic Security*, Nº 4, pp. 1-6; NEUMANN, Peter (2016). *Radicalized: New Jihadist and the Threat to the West*. London: I.B Tauris & Co. Ltd.
- 12 REIDY, Ken (2019). Benevolent Radicalization: An Antidote to Terrorism. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 13, Nº 4, pp. 1-13.
- 13 SAID, Edward (1978). *Orientalismo*. Cap. 2, Barcelona: Random House Mondadori S.A.



es encauzar dichas opiniones para incidir en el comportamiento, de donde se sigue que una forma en que los Estados aminoran los riesgos es, primero, identificando a los transmisores de ideas radicales, segundo, deslegitimando a estos líderes, incluyendo su arresto en caso de que se encuentren violando la ley, y tercero, en casos de terrorismo activo, realizando operaciones de decapitación.<sup>14</sup>

El proceso de mayor atención, sin embargo, es la radicalización de comportamiento, donde un sujeto proyecta de forma violenta sus ideas o aspiraciones. Esto no siempre es resultante de la creencia en un paradigma o ideología que fomente las acciones violentas. Ocasionalmente, las acciones terroristas pueden verse motivadas por objetivos egoístas y materiales, como la necesidad de obtener dinero.<sup>15</sup> No obstante, la teoría (y la intuición) indica que hay una correlación entre la creencia y la acción, de forma tal que los actos de terrorismo están, por lo general, sustentados en una creencia también radical.<sup>16</sup>

Los desafíos para los Estados en este punto son de dos tipos: por una parte, cabe tener claridad respecto de los factores que podrían provocar radicalización de comportamiento. Por simple observación podemos determinar que solo una porción minoritaria de la población tiene comportamientos violentos, y una porción aún

menor traduce esos comportamientos en violencia terrorista. Es cierto que hay algunos estudios que mencionan que una porción de todas las personas que realizan actos de violencia son sádicas,<sup>17</sup> vale decir, disfrutan u obtienen placer cometiendo actos de violencia; pero el terrorismo es distinto, en el sentido que tiene un objetivo político que requiere reconstrucciones morales y racionalizaciones diversas. Por otro lado, habiendo identificado dichos factores, los Estados debieran diseñar estrategias preventivas de contención y de desradicalización.

Podría pensarse que el Estado de Chile, dada su posición estratégica y su capacidad, poca atención tendría que prestar a estos procesos. Pero esto sería un error por varias razones. En primer lugar, porque el Estado de Chile participa, mediante operaciones de paz, en zonas con presencia comprobada de organizaciones terroristas cuyos integrantes han pasado por procesos de radicalización tanto cognitiva como de comportamiento. Comprender la manera en que este proceso se desarrolla es esencial para enfrentarlo. Segundo, porque los procesos de globalización crecientes (aunque cuestionados), presuponen cooperación en diversas áreas, siendo el combate al terrorismo una esencial y teniendo el Estado de Chile registro público de su concordancia con este punto.<sup>18</sup> Y, en tercer lugar, porque hay algunos casos de radicalización de chilenos en el contexto, por ejemplo,

14 CRONIN, Audrey (2009). *How Terrorism Ends – Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, p. 26 y ss. Princeton: Princeton University Press.

15 SHAPIRO & SIEGEL (2007). Underfunding in Terrorist Organizations. *International Studies Quarterly*, Vol. 51, Nº 2, pp. 405-429.

16 BORUM, Randy (2011). Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Journal of Strategic Security*, Vol. 4, Nº 4, pp. 7-36; ACHARYA, Arabinda (2013). Radicalization and Diffusion of "Ideology": A Preliminary Discussion. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 5, Nº 8, pp. 7-9; MALTHANER, Stefan (2017). Radicalisation. The Evolution of an analytical paradigm. *European Journal of Sociology*, Vol. 58, Nº 3, pp. 369-401.

17 BAUMEISTER, Roy (2001). *Evil: Inside Human Violence and Cruelty*. New York: Holt Paperback.

18 Por ejemplo, en las declaraciones de Chile, plasmadas en resoluciones, mientras fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas. O en declaraciones bilaterales con Estados que han sufrido fuertemente el problema del terrorismo como India o Colombia. Ver:

<https://minrel.gob.cl/joint-statement-president-of-india-s-visit-to-chile/minrel/2019-04-01/154457.html>

<https://minrel.gob.cl/press-statement-in-support-of-the-government-of-colombia-in-the-face-of/minrel/2019-01-23/103829.html>



de la Guerra Civil en Siria y del surgimiento del Estado Islámico.<sup>19</sup>

En consecuencia, cabe preguntar por los factores incidentes en la radicalización de personas. Algunos autores, a la hora de enfrentar esta pregunta, parten de ciertas premisas que dan orden al proceso descriptivo. Así, la radicalización (de comportamiento) involucraría una secuencia predecible que se exhibe en cambios claros con relación al comportamiento previo del sujeto. El compromiso con la violencia (al menos en términos de su racionalización y aceptación) ocurre durante este proceso. El sujeto participaría de acciones públicas antes de realizar una acción cataclísmica; y la secuencia de radicalización cabría medirla en meses o años antes que en días o semanas.<sup>20</sup> De aquí cabe inferir que la radicalización presupone un proceso “visible” –por así decir– donde los estándares de comportamiento ordinario de la persona se trastocan o alteran. También involucraría una situación “invisible”, de compromiso cognitivo con la violencia. Y luego, al final, un encauce público de la transformación que termina en una acción violenta. Por estas razones, hay que tener cuidado con suponer que los procesos de radicalización son rápidos, porque la observación debe considerar no solo las acciones visibles e identificables como radicales (mensajes en redes sociales, alusiones a ideologías radicales, discursos públicos, elaboración de panfletos, etc.), sino todo aquello adicional que queda fuera del ojo público.

Naturalmente, la interrogante principal se encuentra en el primer paso, esto es, las razones que explicarían un cambio en el comportamiento del sujeto. Hay cierta evidencia para decir que, antes de un cambio en el comportamiento, es necesario sostener de antemano ideas radicales. Un investigador, por ejemplo, encontró que el 74% de 675 individuos que entrenaron o participaron en terrorismo estaban profundamente comprometidos con ideología terrorista,<sup>21</sup> y esto implicaría o bien un conocimiento de dicha ideología o un “enmarcamiento” (*framing*) de una situación política moralmente problemática que puede resolverse en base a principios que se encuentran en creencias radicales (Bastián Vásquez, por ejemplo, indica que es la percepción de injusticia contra musulmanes lo que lo termina volcando a ISIS).<sup>22</sup> Esta situación requiere, por obvio que parezca, una etapa de prerradicalización, donde el sujeto tiene ideas y comportamientos que podrían calificarse como normales, de donde se sigue que el individuo debe también ser particularmente susceptible a mensajes radicales, algo que la literatura identifica con personas cuyas experiencias y ambiente las hacen más vulnerables a estas circunstancias, como aislamiento o discriminación. Dicho esto, no parece haber consenso en la literatura respecto de si lo primero es causa de lo segundo, esto es, si la creencia causa la acción o si la creencia debe estar necesariamente presente para realizar una acción violenta.<sup>23</sup> Lo que sí parece claro es que, a menos que la violencia tenga una explicación asociada a

19 Nos referimos a los casos de Bastián Vásquez (Abu Saffiyah), nacido en Noruega de padres chilenos, y de Amanda González, quien muere en el califato, dejando a sus siete hijos (de padre sueco) en Siria.

20 KLAUSE, *et al.* (2015). Toward a Behavioral Model of “Homegrown” Radicalization Trajectories. *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 39, No 1, pp. 67-83.

21 SAWYER & HEINZ (2016). What Makes Them Do It? Individual-Level Indicators of Extremists Outcomes. En: LAFREE & FREILICH (eds), *The Handbook of the Criminology of Terrorism*. New York: John Wiley & Sons.

22 [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160131\\_bastian\\_vasquez\\_chileno\\_yihadista\\_estado\\_islamico\\_amv](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160131_bastian_vasquez_chileno_yihadista_estado_islamico_amv)

23 BJORGO & HORGAN (eds) (2009). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*, Cap. 8. New York: Routledge.



la consecución de beneficios materiales, requeriría de algún grado de convicción o racionalización.

Por lo mismo, cabe decir que las causas de la radicalización son múltiples y se encuentran en distintos niveles. Hay elementos asociados a lo que algunos denominan el micronivel, o nivel individual, y que se asocian por lo general a problemas relativos a la identidad, la integración, sentimientos de alienación, marginación o discriminación, que se combinan para generar indignación moral y deseos de venganza. Junto a eso, en un nivel intermedio la radicalización se ve favorecida por un ambiente inmediato cómplice, ya sea por apatía o por estar compuestos por sujetos que ya contienen ideas radicales (el ejemplo más reiterado es el de mezquitas locales en Europa que sirven como foco de atracción). Finalmente, en un nivel más macro, la radicalización también puede fomentarse por el rol del gobierno y de la sociedad en general, sea en base a la aceptación de una opinión pública más radical, el rol de los partidos, o la relación entre mayorías y minorías, especialmente cuando esa interacción presupone elementos diferenciadores de la identidad, o bien las posturas políticas que los países desarrollan y manifiestan en el ámbito internacional.<sup>24</sup>

Esto último es especialmente importante respecto de las políticas que los estados deben tomar en consideración. Dentro de las causas de aparición del terrorismo se encuentran las actitudes o acciones de los propios Estados, dado que la matriz de radicalización, vale decir, la correlación

entre múltiples elementos que, en su interacción, conllevaría a iniciar un proceso de radicalización, es multidimensional y compleja. Como lo dice Donatella della Porta: *“la radicalización política de los individuos, grupos o público masa ocurre en una trayectoria de acción y reacción, y el término de la trayectoria difícilmente puede ser controlado por un solo lado.”*<sup>25</sup> A lo que alude la politóloga italiana, es que la violencia estatal fomenta e incentiva procesos de radicalización individual. No los provoca por sí solo, pero sí contribuye a iniciar la secuencia. En el mismo sentido, los individuos no se radicalizan de forma completamente autónoma, habiendo elementos de sus circunstancias (socioeconómicas, ambientales, demográficas) que no pueden controlar pero que sí son incidentes, y otras en las que sus decisiones individuales marcan la diferencia. Pero dado que los Estados pueden, en base a decisiones, definir sus propios comportamientos, es esencial que la violencia que ejerce opere dentro de márgenes de legitimidad, ya que, en caso contrario, se termina incentivando precisamente aquello que se busca combatir.

En el caso de Chile, esto implica enfatizar los protocolos en el uso de la fuerza para sus efectivos en el exterior, y sancionar de manera implacable cualquier tipo de abuso al respecto, no solo por el hecho que pueden potencialmente constituir crímenes bajo la ley internacional, sino porque puede implicar el inicio de la cultivación de una radicalización posterior, cuyos efectos pueden ser imprevisibles.<sup>26</sup> Y aun cuando este no es texto enfocado en la política doméstica, no está de más

24 SCHMID, Alex (2013). Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review. *ICCT Research Paper*, pp. 1-91.

25 DELLA PORTA, Donatella (2018). Radicalization: A Relational Perspective. *Annual Review of Political Science*, Vol. 21, p. 471.

26 Notoriedad pública alcanzó la investigación de Sabine Lee y Susan Bartles, donde afirman, sin mayor evidencia, que soldados chilenos en el marco de MINUSTAH habían cometido abusos sexuales en Haití. Ni la comisión planteada por la Cámara ni el seguimiento del caso se han concretizado, por lo que es posible especular que haya sido una, de muchas acusaciones, sin mayor sustento.



decir que el mismo principio opera frente a las amenazas a la seguridad interna. En el mismo sentido debiera encontrarse la negativa a participar activamente del combate al terrorismo internacional, en parte porque es, según un exministro de Relaciones Exteriores chileno, contrario a la política del Estado de Chile,<sup>27</sup> pero también porque es cuestionable que sirva a los intereses a largo plazo del país, aun si eso significa oponerse a los deseos de alguna potencia mundial.<sup>28</sup>

La radicalización también es dependiente del contexto social, político, económico y cultural inmediato. Pero Chile, de manera un tanto afortunada, se encuentra relativamente distante de los problemas que han enfrentado, por ejemplo, algunas naciones europeas que han debido abordar la radicalización de ciudadanos europeos hacia el extremismo yihadista y que luego migran hacia alguna de las zonas de conflicto en Medio Oriente, o bien provocan actos de terror en la propia Europa. Aun cuando la radicalización europea no se circunscribe exclusivamente al yihadismo, ya que encontramos amplios casos de radicalización de extrema derecha,<sup>29</sup> es indudable que la composición demográfica europea de los últimos cincuenta años ha contribuido a

esta situación. Las perspectivas en este punto para Europa son sombrías,<sup>30</sup> incluso a pesar de los enormes esfuerzos que han realizado multiplicidad de países europeos para contrarrestar la radicalización.<sup>31</sup> Chile, en este sentido, debiera mirar esta experiencia y aprender de ella, por cuanto las circunstancias internacionales no son perennes ni hay inmunidad a priori a fenómenos que hoy parecen ajustarse solo a algunas regiones en particular.

## Radicalización, redes y lobos solitarios

Ahora bien, el problema es que la radicalización de personas a la que se enfrentan los Estados hoy presupone un proceso más difuso y plástico. El modelo tradicional indicaba que las organizaciones terroristas eran clave en la captación de reclutas<sup>32</sup> y en la posterior radicalización de los individuos, poniendo mucho énfasis en las condiciones estructurales en las que se desarrollaban. Junto con eso, la información –como insumo clave para la formación de opinión– contenía protocolos de control y era dependiente de un par de actores que la difuminaban. El auge de las redes sociales y de la tecnología digital, supone una transformación sustantiva en tanto

- 
- 27 MUÑOZ, Heraldo (2005). *Una guerra solitaria: La historia secreta de EE.UU en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Santiago: Debate.
- 28 Es obvio que estamos pensando en la negativa chilena a unirse a la coalición que inicia la invasión a Irak en 2003, y donde la relación con el terrorismo es, cuando mucho, espuria. Si bien es cierto la coyuntura estableció que Chile estuviera en el Consejo de Seguridad para ese año y que, además, se estuviera discutiendo el TLC con EE.UU., el propio presidente Lagos no consideraba que ambos elementos (TLC e Invasión) estuvieran conectados. Ver: LAGOS, Ricardo (2012). *The Southern Tiger: Chile's Fight for a democratic and prosperous future*. New York: Palgrave Macmillan.
- 29 NEUMANN, Peter (2010). Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Policy Report*, pp. 1-64.
- 30 HEGGHAMMER, Thomas (2016). The Future of Jihadism in Europe: A Pessimistic View. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, Issue 6, pp. 156-170.
- 31 VIDINO & BRANDON (2012). Countering Radicalization in Europe. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Policy Report*, pp. 1-70; GUNARATNA, Rohan (2013). Challenges to De-radicalization and Community Engagement. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 5. Nº 8, pp. 3-6.
- 32 REICH, Walter (ed) (1998). *Origins of Terrorism – Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, pp. 7-43, Baltimore: John Hopkins University Press.



cualquier persona puede ser transmisora de eventos políticos y donde la capacidad de control es limitada.<sup>33</sup> La información circula libremente, pero de forma desestructurada, carente de contexto y empapada de filtros cognitivos de distinto tipo; incluyendo –por cierto– información tendenciosa o lisa y llanamente falsa. Así, hoy, con el desarrollo de Internet, las redes sociales y la hiperconectividad, la radicalización ocurre muchas veces en línea, sobre sujetos que nunca han tenido una relación formal con alguna organización terrorista, pero de la que se sienten ideológicamente comprometidos, y en circunstancias socioeconómicas favorables, o, como mínimo, sin mayores grados de precariedad. Ciertamente que este no es un panorama que pueda extrapolarse a todos los casos de radicalización. De hecho, una porción significativa de ella ocurre en circunstancias de alta precariedad, como las cárceles,<sup>34</sup> zonas de guerra, o sociedades con altos grados de desigualdad. Pero el punto central es que los canales de radicalización se han ampliado y esto ha sido aprovechado por grupos e individuos extremistas.

Las redes sociales tienen la particularidad que permite conectarse con personas de pensamiento similar, generando un efecto de eco, donde la propia voz parece ser más aceptada y normalizada que en la realidad.<sup>35</sup> Posiciones radicales, al ser reiteradas y repetidas por muchas personas, tienen el efecto subjetivo de normalizarse y posicionarse en un espectro mucho más moderado desde la

perspectiva del sujeto que está en proceso de radicalización.<sup>36</sup>

Es bajo esta perspectiva que cabe entender a los llamados “lobos solitarios”. La expresión ha venido ocupándose desde ya hace un tiempo para definir a sujetos que, supuestamente, no tienen relación formal con una organización terrorista pero que actúan a su nombre. Una serie de investigadores propone consensuar que el término lobo solitario define un uso de la violencia por un solo perpetrador, que no actúa por razones personales o materiales, con el objetivo de influir en una audiencia amplia y que actúa sin el apoyo directo de una organización ni está dirigido por un individuo, grupo u organización.<sup>37</sup> Sin embargo, esto no quiere decir que el lobo solitario sea una persona aislada socialmente ni que se excluya de procesos de socialización. La diferencia se encuentra en que dichos procesos son (o pueden ser) no tradicionales, como, por ejemplo, vía redes sociales.

Uno de los problemas con el estudio de los lobos solitarios es relativo a la falta de evidencia empírica. Algunos investigadores han tratado de resolver esto indagando de forma más profunda en aquellos sujetos que pueden ser catalogados como “lobos solitarios” y encontrando que de 119 casos que caen en esa categoría, 96,6% eran hombres, 41,2% habían tenido condenas criminales, 31,9% tenían un historial de enfermedad mental o trastorno de la personalidad y 26% tenía experiencia militar. Más aún, 43% estaba

33 THOMPSON, Robin (2012). Radicalization and the Use of Social Media. *Journal of Strategic Security*, Vol. 1, Nº 4, pp. 167-190.

34 NEUMMANN, Peter (2010), *op. cit.*, p. 25 y ss.

35 ASHOUR, Omar (2010). Online De-radicalization? Countering Violent Extremist Narratives: Message, Messenger and Media Strategy. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 4, Issue 6, pp. 15-19.

36 KING & TAYLOR (2011). The Radicalization of homegrown jihadists: A review of theoretical models and social-psychological evidence. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 23, Nº 4, pp. 602-622.

37 ELLIS, et al. (2016). *Lone-Actor Terrorism*. Royal United Service Institute for Defense and Security Studies, Nº 11, pp. 1-28.



inspirado por el extremismo yihadista, 34% por ideología de extrema derecha, 18% en base a un tema en específico y un 5% que caía en la categoría de "otro".<sup>38</sup> Naturalmente, estos datos hacen sentido para la realidad estadounidense y europea principalmente; pero no debieran ser indiferentes para Chile. Si este es un fenómeno instalado a nivel mundial, cabe explorarlo tanto para la elaboración de las estrategias en el exterior como para considerar sus potenciales cristalizaciones internas.

En suma, pareciera ser claro que es crucial entender los procesos de radicalización en el análisis del terrorismo, ya que permite afinar las estrategias para su combate. Considerando la relativa difuminación que el fenómeno ya tiene, ejemplificado en la idea de lobos solitarios, y suponiendo que la integración digital a través de redes sociales se incrementará en el futuro, es importante considerar estos nuevos vectores de radicalización como elementos que los Estados tienen que considerar dentro de sus visiones estratégicas. Si se piensa además que las ideas convierten las limitaciones fronterizas en porosas, no es posible excluirse de la comprensión de aspectos que se encuentran en pleno desarrollo. Como lo dicen unos investigadores: los Estados deben analizar los elementos contributivos al desarrollo de estos procesos, ya que la mayor parte de las veces las autoridades (y miembros de la sociedad) estaban al tanto de la determinación de algunos sujetos a realizar actos de violencia brutal. Suponer que ciertas sociedades, como la nuestra, puede inmunizarse frente a estas tendencias, sería un acto de ingenuidad e irresponsabilidad mayor.

En el caso de Chile, parece evidente que los procesos de radicalización pueden encontrarse presentes, en particular por una serie de episodios de violencia que el país ha observado, tanto en La Araucanía como con posterioridad al denominado "estallido social". En base a la Ley N° 18.314, el principal problema seguirá siendo el de la prueba de intencionalidad, lo que presupone comenzar a pensar en reformas sustantivas a la ley para que considere estos fenómenos a veces mal entendidos.

## Bibliografía

- ACHARYA, A. (2013). Radicalization and Diffusion of "Ideology": A Preliminary Discussion. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 5, N° 8, pp. 7-9.
- ASHOUR, O. (2010). Online De-Radicalization? Countering Violent Extremist Narratives: Message, Messenger and Media Strategy. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 4, Issue 6, pp. 15-19.
- BAUMEISTER, R. (2001). *Evil: Inside Human Violence and Cruelty*. New York: Holt Paperback.
- BJORGO & HORGAN (eds). (2009). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. New York: Routledge.
- BORUM, R. (2011). Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Journal of Strategic Security*, Vol. 4, N° 4, pp. 7-36.
- BORUM, R. (2012). Rethinking Radicalization. *Journal of Strategic Security*, N° 4, pp. 1-6.

38 GILL, HORGAN & DECKERT (2014). Bombing alone: tracing the motivations and antecedent behaviours of lone-actor terrorist. *Journal of Forensic Science*, Vol. 59, N° 2, pp. 425-435.



- CRONIN, A. (2009). *How Terrorism Ends – Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*. Princeton: Princeton University Press.
- DAVENPORT, C. (2017). The Role of Anger in the Radicalization of Terrorist. En: CLONINGER & LEIBO, *Understanding Angry Groups: Multidisciplinary Perspectives on their motivations and Effects on Society*, pp. 387-402. Santa Barbara: Praeger.
- DELLA PORTA, D. (2018). Radicalization: A Relational Perspective. *Annual Review of Political Science*, Vol. 21, pp. 461-474.
- DOOSJE, et al. (2016). Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology*, Nº 11, pp. 79-84.
- ELLIS, et al. (2016). *Lone-Actor Terrorism*. Royal United Service Institute for Defense and Security Studies, Nº 11, pp. 1-28.
- GANOR, B. (2008). *The Counter-Terrorism Puzzle*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- GILL, HORGAN & DECKERT (2014). Bombing alone: tracing the motivations and antecedent behaviours of lone-actor terrorist. *Journal of Forensic Science*, Vol. 59, Nº 2, pp. 425-435.
- GUNARATNA, R. (2013). Challenges to De-Radicalization and Community Engagement. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 5, Nº 8, pp. 3-6.
- GURR, T. (2015). *Political Rebellion: Causes, Outcomes and Alternatives*. Abingdon: Routledge.
- HEGGHAMMER, T. (2016). The Future of Jihadism in Europe: A Pessimistic View. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, Issue 6, pp. 156-170.
- HOFFMANN, B. (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- HORGAN, J. (2006). *Psicología del Terrorismo – Cómo y por qué alguien se convierte en terrorista*. Barcelona: Gedisa.
- HOSKINS & O'LOUGHLIN (2009). Media and the myth of Radicalization. *Media, War & Conflict*, Vol. 2(2), pp. 107-110
- HOWARD, T. (2016). *Failed States and the Origins of Violence: A Comparative Analysis of State Failure as a Root Cause of Terrorism and Political Violence*. Abingdon: Routledge.
- KING & TAYLOR (2011). The radicalization of homegrown jihadists: A review of theoretical models and social-psychological evidence. *Terrorism and Political Violence*, Vol. 23, Nº 4, pp. 602-622.
- KLAUSE, et al. (2015). Toward a Behavioral Model of “Homegrown” Radicalization Trajectories. *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 39, Nº 1, pp. 67-83.
- LAQUEUR, W. (2003). *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. New York: The Continuum International Publishing Group Inc.
- LEE & BARTELS (2019). ‘They put a few coins in your hands to drop a baby in you’ – 265 stories of Haitian children abandoned by UN fathers. The Conversation. En: <http://theconversation.com/they-put-a-few-coins-in-your-hands-to-drop-a-baby-in-you-265-stories-of-haitian-children-abandoned-by-un-fathers-114854>
- LEENARS & REED (2016). Understanding Lone Wolves: Toward a Theoretical Framework for Comparative



- Analysis. *International Centre for Counter-Terrorism Report*, pp. 1-15.
- MALTHANER, S. (2017). Radicalisation. The evolution of an analytical paradigm. *European Journal of Sociology*, Vol. 58, Nº 3, pp. 369-401.
- MIDLARSKY, M. (2011). *Origins of Political Extremism: Mass Violence in the Twentieth Century and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUÑOZ, H. (2005). *Una guerra solitaria: La historia secreta de EE.UU en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Santiago: Debate.
- NAWAZ, M. (2012). *Radical*. United Kingdom: WH Allen
- NEUMANN, P. (2010). Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 Countries. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, *Policy Report*, pp. 1-64.
- NEUMANN, P. (2013). The trouble with radicalization. *International Affairs*, Vol. 89, Nº 4, pp. 873-893.
- NEUMANN, P. (2016). *Radicalized: New Jihadist and the Threat to the West*. London: I.B Tauris & Co. Ltd.
- PAPE, R. (2006). *Morir para ganar: las estrategias del terrorismo suicida*. Barcelona: Paidós.
- PATRICK, S. (2011). *Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- REICH, W (ed). (1998). *Origins of Terrorism – Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- REIDY, K. (2019). Bernevolent Radicalization An Antidote to Terrorism. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 13, Nº 4, pp. 1-13.
- SAID, E. (1978). *Orientalismo*. Barcelona: Random House Mondadori S.A.
- SAWYER & HIENZ (2016). What Makes Them Do It? Individual-Level Indicators of Extremists Outcomes. En: LAFREE & FREILICH (eds), *The Handbook of the Criminology of Terrorism*. New York: John Wiley & Sons.
- SCHMID, A. (2013). Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review. *ICCT Research Paper*, pp. 1-91.
- SCHMID, A. (2016). Research on Radicalisation: Topics and Themes. *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, Nº 3, pp. 26-32.
- SCHUURMAN, B. (2018). *Research on Terrorism, 2007-2016: A Review of Data, Methods, and Authorship*. *Terrorism and Political Violence*, DOI: 10.1080/09546553.2018.1439023
- SHAPIRO & SIEGEL (2007). Underfunding in Terrorist Organizations. *International Studies Quarterly*, Vol. 51, Nº 2, pp. 405-429.
- SILKE, A. (2007). The Impact of 9/11 on Research on Terrorism. En: Ranstorp, Magnus. *Mapping Terrorism Research*, pp. 76-93, London: Routledge.
- SMITH & ZEIGLER (2017). Terrorism before and after 9/11 – a more dangerous world. *Research and Politics*, October-December, pp. 1-8.
- SMYTH et al. (2008). Critical Terrorism Studies - an Introduction, *Critical Studies on Terrorism*, Vol.1 Nº 1, pp. 1-4.



THOMPSON, R. (2012). Radicalization and the Use of Social Media. *Journal of Strategic Security*, Vol. 4, N° 4, pp. 167-190.

VIDINO & BRANDON. (2012). Countering Radicalization in Europe. The International Centre for the

Study of Radicalisation and Political Violence, *Policy Report*, pp. 1-70.

WEIMANN, G. (2006). *Terror on the Internet: The New Arena, the New Challenges*. Washington D.C: United States Institute of Peace Press.

# La india, resolviendo su propia encrucijada estratégica

Coronel Dahir E. Ahmed Guzmán<sup>1</sup>

## Resumen

*Este artículo da cuenta del estado de las definiciones estratégicas que la India resolvió al inicio de su vida independiente, identificando cual ha sido el impacto en sus relaciones de poder, analizando la importancia geopolítica, sus áreas de influencia, el devenir de sus relaciones vecinales, la evolución a lo conjunto de su sistema de defensa, la consolidación mediante investigación y desarrollo nacional de capacidades en los ámbitos espacial, del armamento nuclear, del desarrollo de misiles de largo alcance y de poder operar ofensivamente en la dimensión espacial.*

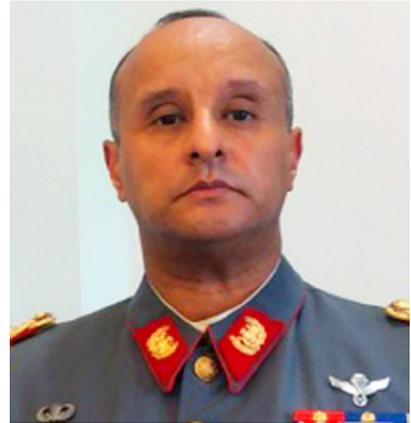
## Abstract

*This article reports on the status of the strategic definitions that India resolved at the beginning of its independent life, identifying what the impact has been on its power relations, analyzing the geopolitical importance, its areas of influence, the evolution of its neighborhood relations, the evolution of its defense system to the jointness, the consolidation through national research and development of capabilities in the space areas, nuclear weapons, the development of long-range missiles and being able to operate offensively in the space dimension.*

## Introducción

En el año 1955 nace el “Movimiento de los Países no Alineados”, mediante la conferencia de Bandung desarrollada en

<sup>1</sup> Oficial de Estado Mayor de la Academia de Guerra del Ejército y de la Fuerza Aérea de Chile, Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia e Inteligencia. Licenciado y Magister en Ciencias Militares con mención en Planificación y Conducción Operacional. El año 2011 fue desplegado como Observador de Paz de la ONU en el conflicto entre India y Pakistán, en la actualidad se desempeña como Agregado de Defensa, Militar, Naval y Aéreo en la Embajada de Chile en India.



### Palabras Clave

India  
Geopolítica  
Seguridad  
Nuclear  
Espacial

### Keywords

India  
Geopolitics  
Security  
Nuclear  
Space

Indonesia, en esta reunión el primer ministro de la naciente India, Jawaharlal Nehru, junto a Nasser de Siria y Sukarno de Indonesia, fueron los promotores de esta organización, la que basó su influencia ideológica en el pensamiento pacifista de Mahatma Gandhi, buscando evitar la generación de conflictos entre los Estados, mediante la abstención de los signatarios de ser parte de la órbita de la URSS y de Occidente, en los inicios de la denominada Guerra Fría.<sup>2</sup>

Las implicancias prácticas para la India al ser fundador y miembro de este grupo durante su devenir independiente la han obligado a:

- Aceptar la coexistencia de Estados con diferentes sistemas políticos y sociales.
- Apoyar los movimientos por la independencia nacional.
- No pertenecer a ninguna alianza multilateral militar en el contexto de los conflictos de las grandes potencias.
- No conceder bases militares a una potencia extranjera.

Lo anterior ha tenido un impacto en cómo la India ha definido su particular visión y aproximación a la seguridad y defensa, sumado a la relación que ha tenido con las grandes potencias en el período de la bipolaridad y en el actual mundo multipolar, en la distribución de los poderes e influencias.

El pasado 4 de mayo de 2020, el primer ministro indio Narendra Modi, participó en una telecon-

ferencia de los signatarios del “Movimiento de los Países no Alineados”, planteando que la India tendrá una participación más activa en las relaciones internacionales del mundo pos Covid-19, lo anterior sin duda basado en el porte estratégico que ha logrado, lo que la obligará a generar alianzas en el fortalecimiento de su seguridad y defensa.<sup>3</sup>



Presidente de Estados Unidos Donald Trump y el primer ministro de la India Narendra Modi durante su visita a India en febrero de 2020.

**Fuente:** Agencia UPI<sup>4</sup>

2 Ministry of External affairs India (2012) “History and Evolution of Non-Aligned Movement”, Official publication, <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?20349/History+and+Evolution+of+NonAligned+Movement>.

3 NAGDA, Ashutosh (2020) India, “India’s Renewed Embrace of the Non-Aligned Movement”, *The Diplomat*, 11 may 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/indias-renewed-embrace-of-the-non-aligned-movement/>

4 [https://www.upi.com/News\\_Photos/view/upi/b633d9a8ff4f6b2a0c3da6f50d30a60f/President-Trump-Visits-Indian-PM-Modi-in-New-Delhi/](https://www.upi.com/News_Photos/view/upi/b633d9a8ff4f6b2a0c3da6f50d30a60f/President-Trump-Visits-Indian-PM-Modi-in-New-Delhi/)



En este sentido, el acercamiento que ha tenido India hacia Estados Unidos ha venido en aumento, se continúan discutiendo tratados preferentes de comercio y cooperación en defensa, lo anterior fue ratificado durante la visita realizada por el presidente Trump a India, en el mes de febrero del presente año, donde se firmó un acuerdo de venta de sistemas de armas avanzados a la India por USD \$ 3.000 millones.

en el ámbito de influencia en el sudeste asiático, asumiendo que para lograr y ser reconocida en el estatus de potencia mundial emergente, con capacidad nuclear y espacial, debe actuar en consecuencia.<sup>6</sup>

## Importancia geopolítica

La India es una de las civilizaciones más antiguas conocidas, no obstante que como nación independiente solo alcanza 73 años, siendo considerada la democracia más grande del mundo, generador de ciencia y tecnología, con una economía en rápido crecimiento.

Es el país más grande del sudeste asiático, en términos de territorio posee una superficie de 3.287.000 Kms<sup>2</sup> y una población estimada de 1.352.600.000<sup>7</sup> de habitantes, siendo el país más populoso a nivel mundial después de China.

Sus Fuerzas Armadas cuentan con una cantidad de efectivos superior a los 1.400.000,<sup>8</sup> las que operan modernos sistemas de armas, su ubicación geográfica le entrega una proyección marítima de influencia hacia el océano Índico y el mar Árabe, siendo un área obligada de tránsito del comercio mundial entre los océanos Pacífico y Atlántico.

En la actualidad es tercer comprador de sistemas de armas a nivel mundial, por un monto de USD \$ 71,1 billones durante el año 2019, después de



Mapa de la India.

Fuente: Depositphotos.com<sup>5</sup>

Esta intervención da cuenta que la India ya ha alcanzado un grado de madurez, dando inicio a un período vertiginoso de cambios y en la forma de articular su aproximación en la interacción con el concierto de naciones y en lo específico

5 <https://depositphotos.com/vector-images/india-map.html?qview=9282792>

6 BHATTACHERJEE, Kallol (2020). India "Some countries are fomenting terrorism in the midst of the pandemic, PM Modi tells NAM", The Hindu Newspaper, <https://www.thehindu.com/books/article17109334.ece>

7 United Nations Development Programme, (2020), "Human Development Indicators", <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/IND>

8 Central Intelligence Agency (2020) USA, "World Factbook India Military", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>

Estados Unidos y China, siendo sus principales suministradores Rusia, Francia e Israel.<sup>9</sup>



Vladimir Putin y el Primer Ministro de la India Narendra Modi ratifican su Acuerdo de Cooperación en Defensa en octubre del 2018.

**Fuente:** dnaindia.com<sup>10</sup>

Su economía ha crecido en forma sostenida a un promedio de 7% en la última década<sup>11</sup> y ha alcanzado al año 2019 un ingreso per cápita de USD\$ 2.104<sup>12</sup> y producto interno bruto de USD\$ 2,719 billones, ubicándose como la quinta economía a nivel mundial.<sup>13</sup>

La India exporta al mundo petróleo refinado (14,6%), diamantes (7,9%), medicamentos (4,0%),

artículos de joyería (3,8%), arroz (2,3%) y automóviles (2,2%) con destino principal a Estados Unidos y países del golfo Pérsico, en el ámbito de las importaciones adquiere petróleo crudo (22,5%), oro (6,2%), diamantes (5,3%), carbón (4,9%), teléfonos inteligentes (3,7%) y gas líquido (3,7%), siendo sus oferentes China (14,5%), EE.UU. (6,3%), Arabia Saudita (5,6%), Emiratos Árabes Unidos (5,2%).<sup>14</sup>

En la actualidad mantiene desafíos importantes, como lograr reducir los siguientes indicadores:

- Índice de desarrollo humano: lugar 129 sobre 189 países.<sup>15</sup>
- Pobreza: 10,7% de su población, correspondiendo a 144.728.200 de habitantes.<sup>16</sup>
- Esperanza de vida para mujeres es 70,3 años y para hombres es 67,4 años.<sup>17</sup>
- Tasa de alfabetización: 74% de su población, correspondiendo a 1.000.924.000 de habitantes.<sup>18</sup>

Lo anterior, le ha permitido durante su historia ser un área pivote para muchos imperios, como fue el dominio de los períodos mogol y británico posteriormente.

9 PANDIT, Rajat (2020), "India 3rd biggest military spender in the world", Times of India, 28 abril 2020, <https://timesofindia.india-times.com/india/india-emerges-among-the-top-three-in-military-expenditure-around-the-globe-behind-the-us-and-china/articleshow/75403529.cms>

10 <https://www.dnaindia.com/india/report-sanctions-not-meant-to-damage-military-capabilities-of-our-allies-us-after-india-russia-defence-pact-2671965>

11 Datos Macro (2019), "Expansión India", <https://datosmacro.expansion.com/pib/india>.

12 Banco Mundial, (2019) "GDP per capita (current US\$)", <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

13 International Monetary Fund (2019), "2019 Article Iv Consultation—Press Release; Staff Report; Staff Statement And Statement by The Executive Director for India", p. 6.

14 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo República de Colombia (2018), "Oficina de Estudios Económicos, India", <https://www.mincit.gov.co/getattachment/4ab010cc-6ca6-4053-9620-1fd2b4a1035a/India.aspx>

15 United Nations Development Programme (2019), "Human Development Report", p. 27.

16 Asian Development Bank, (2019), "Poverty Data: India", <https://www.adb.org/countries/india/poverty#:~:text=Poverty%20Data%3A%20India,day%20in%202019%20is%2010.7%25>

17 World Life Expectancy (2019) "World Health Rankings 2019" <https://www.worldlifeexpectancy.com/es/india-life-expectancy>

18 Banco Mundial (2019) "Tasa de alfabetización, total de adultos", <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS>



Su rápido crecimiento económico sumado a una creciente, joven y cada vez más calificada fuerza de trabajo, la ha posicionado como un mercado de interés para el orbe, situándose como un actor de relevancia junto a Japón y China.<sup>19</sup>

## Sus relaciones vecinales

El sudeste asiático sigue siendo a la fecha una de las regiones más dinámicas del orbe. El conflicto en Afganistán continúa activo, las negociaciones de paz entre Estados Unidos y los talibanes no avizora un acuerdo de paz próximo, lo que mantiene la crisis de refugiados afganos, generando inestabilidad en sus países vecinos.

La histórica rivalidad entre Pakistán e India sigue sin cambios desde la independencia de ambos del Imperio británico, ocurrida en el año 1947. La situación de Cachemira continúa sin resolverse, generando permanentes enfrentamientos entre sus Fuerzas Militares, las que pueden escalar rápidamente a un conflicto de mayor intensidad, simultáneamente la India acusa a Pakistán de patrocinar el terrorismo en su territorio como una política de estado.

El ascenso de China al estatus de potencia mundial, plantea el desafío a largo plazo más significativo para la India, ambos países no reconocen una frontera común sino que poseen una demarcación de facto denominada "Línea de Control Actual", con una extensión de 3.488 km en la zona Himalaya, la que fue definida después de la guerra del año

1962 entre los dos países, cada parte reclama su propia línea fronteriza, generando una permanente inestabilidad. Producto de lo anterior, el pasado 15 de junio del año 2020,<sup>20</sup> en la zona Himalaya de Galwan, no obstante los restrictivo de las reglas de enfrentamiento, se produjo un incidente a base de combate cuerpo a cuerpo, sin empleo de armamento entre dos regimientos de cada país, con el resultado de 20 efectivos indios fallecidos y 10 tomados prisioneros, por su parte China no ha reconocido efectivos fallecidos. Dicho enfrentamiento elevó la crisis con China a niveles nunca vistos desde el último enfrentamiento armado ocurrido en el año 1996, donde no hubo fallecidos.<sup>21</sup>

China, en lo marítimo, sigue incrementando su poder naval en el denominado "Mar del Sur de la China", el que colinda con el océano Índico, área de influencia natural y de proyección del control naval de la India, zona por donde transita para China una parte importante de su comercio internacional, petróleo desde el golfo Pérsico como también materias primas desde su área de influencia creciente en el continente africano.

En el área de la influencia económica, la totalidad de los países vecinos de la India como son Pakistán, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka, Myanmar a excepción de Bután, han orientado su economía hacia una elevada dependencia con China, mediante la firma de alianzas estratégicas a través de la recepción de créditos blandos por parte de bancos chinos para el desarrollo de carreteras,

19 BRAHMAND (2020). India, World Defence Update, p. 144.

20 BBC (2020), Reino Unido "India-China clash: 20 Indian troops killed in Ladakh fighting", 16 de junio 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-53061476>

21 SHARMA, Rakesh Lt Gen (Dr) (Retd.) (2020), India, "Eastern LADAKH (EL) and Siachen: The Geo-Strategic Obstruct", Vivekananda International Foundation, 17 June 2020, <https://www.vifindia.org/article/2020/june/17/eastern-ladakh-el-and-siachen-the-geo-strategic-obstruct>

aeropuertos, infraestructura turística, generación eléctrica, adquisición de sistemas de armas, asistencia militar y la entrega de puertos en comodato al gobierno chino, lo anterior ha generado una disminución de la influencia histórica de la India en las áreas política, de defensa y cultural con sus países vecinos.<sup>22</sup>

## La necesaria evolución a lo conjunto

En 1947, durante los momentos finales del Imperio británico en India, el general del Ejército británico Lord Hasting Imsay, jefe de Estado Mayor del virrey de la India, Lord Louis Mountbatten, implementó un modelo a base del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, junto a un Ministerio de Defensa en un rol eminente coordinador de las tres instituciones, este diseño no sufrió modificaciones por más de 72 años.<sup>23</sup>

En el año 1999, la India enfrenta una nueva guerra con Pakistán en la zona Himalaya del Kargil. Una vez terminado el conflicto, durante el año 2000, el gobierno indio conformó el denominado Comité de Revisión del Kargil (KRC),<sup>24</sup> el que desarrolló un análisis profundo de lo ocurrido durante el desarrollo de las acciones bélicas, generando valiosas lecciones aprendidas, donde quedó demostrado que una vez más la India enfrentó un conflicto bélico sin la debida planificación conjunta, coordinaciones de detalle, conocimiento mutuo de las capacidades y limitaciones entre las Fuerzas Armadas, además de la falta de un liderazgo militar único que condujera las operaciones militares.



Virrey de la India, Lord Louis Mountbatten y el Maharaja de Jaipur en Nueva Delhi, 1947.

**Fuente:** India Times.<sup>25</sup>

Las conclusiones más importantes identificadas, fueron que el Estado indio debía desarrollar y aplicar a la brevedad una estrategia de seguridad nacional y que las Fuerzas Armadas indias debían mutar en forma inmediata a un modelo de conducción conjunta. Esta discusión ya era de larga data, no obstante las conclusiones del citado comité, la que ya estaba en la agenda política y de defensa, teniendo sus orígenes desde el período de la independencia con el gobierno del primer mandatario indio Jawaharlal Nehru, en la década de 1950.

El debate sobre la estrategia de seguridad nacional aún sigue abierto, variados centros de pensamiento han presentado diferentes propuestas, siendo las principales ideas de desarrollo orientadas a la defensa del territorio nacional y los recursos de la India ante una amenaza externa, sobre los que debería hacerse cargo la política de defensa nacional. Se identificaron las siguientes tendencias:

22 HOODA, Lt Gen D S (Retd) (2019) India, "Achieving a Secure Neighbourhood", The Hindu, <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/a-blueprint-for-a-national-security-strategy/article27211062.ece>

23 UNNITHAN, Sandeep (2019), India, "Enter the Superchief", India Today Magazine, 2nd september de 2019, p. 18.

24 *Kargil Review Committee*

25 <https://www.indiatimes.com/culture/who-we-are/15-unseen-pictures-of-india-before-and-after-it-became-independent-244040.html>



- Mantener una disuasión militar creíble contra posibles adversarios.
- Defender los intereses nacionales y territoriales en tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio.
- Protección física y vigilancia de las fronteras terrestre, marítima, del espacio aéreo, territorios insulares, rutas comerciales, especialmente las fronteras en disputa, para lograr la detección temprana de intrusiones o amenazas.
- Mantener una capacidad de respuesta rápida de las Fuerzas Armadas, para responder a nuevos desafíos, durante la guerra y la paz.
- Garantizar un sistema de inteligencia robusto y bien articulado, que proporcione la alarma temprana de amenazas, tanto externas como internas.
- Prevenir los ataques en el dominio cibernético y de la información de la nación, la defensa de redes, capacidades públicas y privadas, sumados al resguardo de la infraestructura crítica de la información.
- Construir y fortalecer una sólida base de tecnología militar y capacidad nacional para la fabricación de armas, municiones y equipos, que otorguen la autosuficiencia para evitar presiones y dependencias externas durante las crisis.<sup>26</sup>
- Tras un largo debate a nivel político y al interior de las Fuerzas Armadas, se desarrolló un análisis comparativo de los modelos de conducción conjunta de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China, lo que finalmente permitió que, con fecha 1 de enero del 2020, el primer ministro Narendra Modi resolviera que a partir de ese momento, las Fuerzas Armadas indias tendrán un rol único como proveedores de fuerza al nivel conjunto y en consecuencia designó al Comandante en Jefe del Ejército saliente, general Bipin Rawat, como primer Jefe de la Defensa, entregándole el mando operacional total sobre las Fuerzas Armadas, asignándole las siguientes tareas con ejecución inmediata:
  - Ser el oficial de mayor antigüedad sobre los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.
  - Asumir el mando operacional total de las Fuerzas Armadas.
  - Ser el único interlocutor en temas de defensa ante el ministro del sector y el primer ministro.
  - Asegurar un tránsito expedito e inmediato a lo conjunto.
  - Priorizar, definir y presentar la totalidad de las adquisiciones de defensa.
  - Asumir el mando del Comando de Fuerzas Nucleares, no obstante que la autoridad final para ejecutar lanzamientos ofensivos recae solo en la persona del primer ministro.
  - Asumir el mando del Comando de Ciberdefensa.
  - Asumir el mando de la Agencia Espacial.
  - Asumir el mando de la División de Fuerzas Especiales Conjunta.
  - Desarrollar antes de un año, tres Comandos Conjuntos operacionales para la defensa integrada del territorio nacional.
  - Desarrollar un Comando Conjunto integrado de Defensa Antiaérea.
  - Desarrollar un Comando Conjunto integrado para las funciones conjuntas de logística, personal y transporte.<sup>27</sup>

26 CAMPOSE, Phillip (2016), India, "India's National Security Strategy: Imperative of Integrating Defence Policy" Centre for Land Warfare Studies Winter Journal, [https://archive.claws.in/images/journals\\_doc/52385527\\_1117566064\\_PhilipCampose.pdf](https://archive.claws.in/images/journals_doc/52385527_1117566064_PhilipCampose.pdf)

27 BANERJEE, Gautam Lt Gen, (2019), India, "The Larger Cause of National Defence: The CDS and Defence Reforms", Vivekananda International Foundation, <https://www.vifindia.org/paper/2019/december/27/the-larger-cause-of-national-defence-the-cds-and-defence-reforms>



General Bipin Rawat, primer Jefe de la Defensa de las Fuerzas Armadas Indias.

**Fuente:** Ministry of Defence India Integrated Defence Staff.

## Mostrando al mundo sus capacidades estratégicas

### Consolidación de su capacidad nuclear militar

La india dio inicio a su programa nuclear en el año 1948, logrando el 11 de mayo del año 1988 ejecutar cinco detonaciones de armamento nuclear en la modalidad subterránea, en el centro de experimentación nuclear de Pokhran, ubicado en el desierto de Rajastán a una distancia de 150 kilómetros de la frontera con Pakistán.

Este hecho motivó que Pakistán por su parte ejecutara por primera vez seis detonaciones nu-

cleares subterráneas el 28 de mayo de 1998 en el desierto de Baluchistán, demostrando al mundo que también poseía dicha capacidad disuasiva, mientras que China desarrolló su primera detonación nuclear en el año 1964.<sup>28</sup>

En la actualidad según el Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo Suecia, en su reporte de armamento nuclear año 2020, da cuenta que la capacidad militar nuclear de la India y sus vecinos es la siguiente:<sup>29</sup>

País	Cabezas Nucleares
China	320
Pakistán	160
India	150

### Desarrollo de vectores de lanzamiento

El programa integrado de desarrollo de misiles guiados (IGMDP),<sup>30</sup> dependiente del Ministerio de Defensa de la India, inicia sus actividades el año 1980 y se ha focalizado en la investigación y desarrollo nacional en los campos de propulsión, navegación y fabricación de materiales aeroespaciales. Este desarrollo tecnológico le ha permitido poder fabricar sus propios misiles, los que pueden ser lanzados de plataformas terrestres, aéreas, navales y submarinas, por medios en servicio en las Fuerzas Armadas indias.<sup>31</sup>

28 MCLAUGHLIN Jonathan (2018) "India Nuclear Milestones: 1945-2018", Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, <https://www.wisconsinproject.org/india-nuclear-milestones/>

29 The Stockholm International Peace Research Institute, (2020), "Nuclear weapon modernization continues but the outlook for arms control is bleak: New SIPRI Yearbook out now", 15th June 2020, <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/nuclear-weapon-modernization-continues-outlook-arms-control-bleak-new-sipri-yearbook-out-now>

30 Defence Research Development Laboratory, July 2020, [www.background/defence-research-development-laboratory-drld](http://www.background/defence-research-development-laboratory-drld).

31 CHANSORIA, Monika (2009) "India's Missile Programme: Augmenting Firepower", India Strategic Magazine, [https://www.indias-tragic.in/topstories307.htm](https://www.indias-trategic.in/topstories307.htm)



El alcance logrado por el programa integrado de desarrollo de misiles guiados le permite a la India generar un espacio de disuasión creíble en la totalidad del continente asiático y en el África oriental.<sup>32</sup>



Misil indio AGNI 5.

Fuente: Vivekananda International Foundation.<sup>33</sup>

## Un eficiente programa espacial

La India crea su agencia de investigación espacial en el año 1969, logrando desarrollar hasta la fecha:

- Estaciones de control y seguimiento.
- Fabricación de cohetes.
- Centros de lanzamiento.
- Fabricación de satélites ópticos, de comunicaciones, de navegación y meteorológicos.
- Lanzamientos orbitales autónomos.
- Naves interplanetarias.

En 1988 lanza en forma autónoma su primer satélite, para en el año 2008 posicionar en ór-

bita su primer satélite lunar, el que descubrió agua en forma de hielo y en el año 2014 fue el primer país asiático en alcanzar la órbita del planeta Marte mediante un satélite, durante el año 2016 pone en órbita veinte satélites en un mismo cohete, para el 2017 lograr un récord mundial al lanzar al espacio en forma exitosa 104 satélites en un mismo cohete. Desde su inicio hasta el año 2020, el programa espacial indio ha logrado lanzar en forma exitosa más de 2.000 satélites.

En el año 2019, lanza su segunda misión lunar, la que logra alunizar con una sonda espacial que desplegó un módulo de aterrizaje y un vehículo de exploración en el polo sur lunar, logrando ser el cuarto país junto a Estados Unidos, Rusia y China en posicionar medios en la superficie del satélite natural terrestre.



Lanzamiento misión Chandrayaan 2.

Fuente: ISRO.

En la actualidad se encuentra trabajando en el desarrollo de su propia estación espacial, un transbordador espacial, cohetes reutilizables, su

32 KANWAL, Gurmeet (2018), "India's Missile Arsenal, an overview", Vivekananda International Foundation, 31ENE2018, <https://www.vifindia.org/article/2018/january/31/india-s-missile-arsenal-an-overview>

33 <https://www.vifindia.org/article/2018/january/31/india-s-missile-arsenal-an-overview>

primera misión tripulada al espacio para el año 2022 y una misión no tripulada de exploración al sol.<sup>34</sup>

## Un nuevo actor en la guerra espacial

El 27 de marzo de 2019 se realiza la primera prueba exitosa del misil Shakti, mediante el que se pudo destruir un satélite indio de baja órbita en forma cinética, acción que le permitió a la India lograr unirse junto a Estados Unidos, Rusia y China, al exclusivo grupo de países con capacidad para degradar satélites y formalmente poder operar la ofensiva en la dimensión espacial.<sup>35</sup>



Misil antisatélite Shakti, desfile del día la República de la India 26 de febrero de 2020.

Fuente: gulfnews.com<sup>36</sup>

## Conclusión

La India aún presenta desafíos sociales pendientes como mejorar su índice de desarrollo humano y erradicar la pobreza de un porcentaje importante de su elevada población.

No obstante lo anterior, mantiene la tendencia de continuar adquiriendo y desarrollando modernos sistemas armas para sus populosas Fuerzas Armadas, además de continuar generando ciencia y tecnología para el incremento de sus capacidades de disuasión nuclear y espacial, sumada a una economía de rápido y sostenido crecimiento en la última década.

Lo anterior, en forma natural, lleva a la India a jugar un rol preponderante en el orden internacional, en la categoría de potencia emergente, habiendo ya consolidado lo logrado, aún tiene espacio para acrecentar su capacidad de influencia política, diplomática, económica, cultural y militar, debiendo generar claras alianzas estratégicas que le permitan potenciar su seguridad y defensa, con lo que sin duda la India ya está resolviendo su propia encrucijada estratégica.

## Bibliografía

Asian Development Bank, (2019), "Poverty Data: India", <https://www.adb.org/countries/india/poverty#:~:text=Poverty%20Data%3A%20India,day%20in%202019%20is%2010.7%25>

Banco Mundial (2019) "GDP per capita (current US\$)", <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Banco Mundial (2019) "Tasa de alfabetización, total de adultos", <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ADT.LITR.ZS>

34 BROOM, Douglas (2019) "3 things to know about India's space programme", The World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/india-moon-landing/>

35 PUBBY Manu (2019), India, "India tests first anti-satellite missile system, codenamed Mission Shakti", The Economic Times, Politics, 26 de julio 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/topic/Mission-Shakti-launch/news/10?from=mdr>

36 <https://gulfnews.com/photos/news/india-celebrates-71st-republic-day-1.1580017578804?slide=1>



- BANERJEE, Gautam Lt Gen, (2019), India, "The Larger Cause of National Defence: The CDS and Defence Reforms", Vivekananda International Foundation, <https://www.vifindia.org/paper/2019/december/27/the-larger-cause-of-national-defence-the-cds-and-defence-reforms>
- BBC (2020), Reino Unido "India-China clash: 20 Indian troops killed in Ladakh fighting", 16 de junio 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-53061476>
- BHATTACHERJEE, Kallol (2020) India "Some countries are fomenting terrorism in the midst of the pandemic, PM Modi tells NAM", The Hindu Newspaper, <https://www.thehindu.com/books/article17109334.ece>
- BRAHMAND, (2020) India, "World Defence Update", p. 144.
- BROOM, Douglas (2019) "3 things to know about India's space programme", The World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/india-moon-landing/>
- CAMPOSE, Phillip (2016), India, "India's National Security Strategy: Imperative of Integrating Defence Policy" Centre for Land Warfare Studies Winter Journal 2016, [https://archive.claws.in/images/journals\\_doc/52385527\\_1117566064\\_Philip-Campose.pdf](https://archive.claws.in/images/journals_doc/52385527_1117566064_Philip-Campose.pdf)
- Central Intelligence Agency (2020) USA, "World Factbook India Military", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>
- CHANSORIA, Monika (2009) "India's Missile Programme: Augmenting Firepower", India Strategic Magazine, <https://www.indiastrategic.in/topstories307.htm>
- Datos Macro (2019), "Expansión India", <https://datosmacro.expansion.com/pib/india>
- HOODA, Lt Gen D S (Retd) (2019) India, "Achieving a Secure Neighbourhood", The Hindu, <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/a-blueprint-for-a-national-security-strategy/article27211062.ece>
- International Monetary Fund (2019), "2019 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; Staff Statement And Statement, By The Executive Director For India", PAGE 6.
- KANWAL, Gurmeet (2018), "India's Missile Arsenal, an overview", Vivekananda International Foundation, 31ENE2018, <https://www.vifindia.org/article/2018/january/31/india-s-missile-arsenal-an-overview>
- MCLAUGHLIN Jonathan (2018). "India Nuclear Milestones: 1945-2018", Wisconsin Project on Nuclear Arms Control, <https://www.wisconsinproject.org/india-nuclear-milestones/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo República de Colombia (2018), "Oficina de Estudios Económicos, India", <https://www.mincit.gov.co/getattachment/4ab010cc-6ca6-4053-9620-1fd2b4a1035a/India.aspx>
- Ministry of External Affairs India (2012) "History and Evolution of Non-Aligned Movement", Official publication, <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?20349/History+and+Evolution+of+NonAligned+Movement>
- NAGDA, Ashutosh (2020) India, "India's Renewed Embrace of the Non-Aligned Movement", The Diplomat, 11 may 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/indias-renewed-embrace-of-the-non-aligned-movement/>



- PANDIT, Rajat (2020), "India 3rd biggest military spender in the world", Times of India, 28 abril 2020, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-emerges-among-the-top-three-in-military-expenditure-around-the-globe-behind-the-us-and-china/articleshow/75403529.cms>
- PUBBY Manu (2019), India, "India tests first anti-satellite missile system, codenamed Mission Shakti", The Economic Times, Politics, 26th july 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/topic/Mission-Shakti-launch/news/10?from=mdr>
- SHARMA, Rakesh Lt Gen (Dr) (Retd.) (2020), India, "Eastern LADAKH (EL) and Siachen: The Geo-Strategic Obstruct", Vivekananda International Foundation, 17 june 2020, <https://www.vifindia.org/article/2020/june/17/eastern-ladakh-el-and-siachen-the-geo-strategic-obstruct>
- The Stockholm International Peace Research Institute, (2020), "Nuclear weapon modernization continues but the outlook for arms control is bleak: New SIPRI Yearbook out now", 15th june 2020, <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/nuclear-weapon-modernization-continues-outlook-arms-control-bleak-new-sipri-yearbook-out-now>
- United Nations, Development Programme (2019), "Human Development Report", p. 27.
- United Nations, Development Programme (2020), "Human Development Indicators", <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/IND>
- UNNITHAN, Sandeep (2019), India, "Enter the Superchief", India Today Magazine, 2nd september de 2019, p. 18.
- World Life Expectancy (2019) "World Health Rankings 2019" <https://www.worldlifeexpectancy.com/es/india-life-expectancy>

# Rusia y el empleo del poder blando en América Latina

Erich Haun Visnepolsky<sup>1</sup>  
Francisco Sánchez Urra<sup>2</sup>

## Resumen

*La irrupción que ha experimentado China en el escenario mundial ha planteado una serie de interrogantes acerca del lugar que ocupa Rusia como potencia a nivel global, así como de las estrategias que desarrolla para mantener un rol hegemónico en el orbe. Tales maniobras suponen el empleo de factores de poderes duros y blandos, los que, a su vez, son empleados de modo diferenciado conforme a los países sobre los cuales se pretende ejercer dominio o influir.*

## Abstract

*China's emergence on the world stage has raised a number of questions about Russia's place as a power at the global level, as well as its strategies to maintain a hegemonic role in the orb. Such maneuvers involve the use of hard and soft power factors, which in turn are used in a differentiated manner according to the countries over which dominance or influence is sought.*

## Introducción

El abierto enfrentamiento que, a nivel global, llevan desarrollando Estados Unidos y China desde hace años, y que ha llegado a constituirse en una suerte de guerra no convencional, que ha sido más evidente en el ámbito comercial, pero

- 1 Bachiller en Ciencias Sociales. Cientista político de la Universidad Gabriela Mistral, con estudios de Magíster en Seguridad y Defensa, mención Gestión Político Estratégica, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Analista del Centro de Estudios e Investigaciones Militares.
- 2 Licenciado en Historia. Licenciado en Educación. Profesor de Historia y Ciencias Sociales por la Universidad de Valparaíso. Magíster en Historia, mención Chile y América de la Universidad de Valparaíso. Magíster en Ciencias Militares y Planificación gestión Estratégica, de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Asesor de contenidos y comunicaciones III Zona Naval, Armada de Chile.



### Palabras Clave

Rusia  
China  
Estados Unidos  
Poder duro  
Poder blando  
América Latina

### Keywords

Russia  
China  
United States  
Hard power  
Soft power  
Latin America



que con motivo de la pandemia que sacude al mundo pareciera tender a escalar, da cuenta clara de la irrupción del país asiático en el escenario político-estratégico como una potencia.

Independientemente de que en términos de poder global, entendido este como la sumatoria de factores *duros y blandos*, es indudable que el progreso que ha evidenciado China en las últimas décadas la sitúa en un lugar predominante en el nuevo orden mundial. La duda que generalmente se plantea ya no se vincula con su capacidad de sostenimiento y/o mantención de la aún población más significativa del orbe, sino si el sistema internacional se sostiene sobre el equilibrio o predominancia de dos o tres actores en el nivel de potencias globales.

En términos económicos, como sabemos, la existencia de recursos escasos supone la necesidad de realizar distintas combinaciones de factores que permitan el establecimiento de un cierto equilibrio que permita satisfacer las crecientes demandas (de la población, de bienes y servicios, etc.). La duda surge al intentar aplicar métodos de la economía a la política internacional en términos similares. De ser así, sería común admitir que el poder relativo que ha adquirido China supone que se lo ha restado a algún otro actor internacional, en este caso, por ejemplo, a Rusia,<sup>3</sup> asumiendo el rol de potencia en un esquema de bipolaridad similar al de la vieja Guerra Fría. O bien podría plantearse que el poder que le podría haber restado a Rusia no alcanzaría para superar a dicho país, por lo que tendería a confirmarse un modelo unipolar, con Estados Unidos como único país con el poder suficiente para declararse

potencia global e imponer el modelo que quisiera en cualquier rincón del mundo.

Sin embargo, sabemos que la lógica que aplica para la economía no necesariamente lo es para la política, que es lo mismo que afirmar que el poder no se somete necesariamente a la lógica de la existencia de recursos escasos. El poder, entendido como la capacidad de imposición de unos intereses particulares sobre otros, no parece comportarse en términos de mercado, sino más bien supone que su adquisición tiende a generar más poder y en la medida que pretende expandirse, sea en términos de poder duro (el empleo de la fuerza, con distintas modalidades e intensidades), como de poder blando (producción y exportación de servicios de distinta índole, participación en mercados y/o compartir conocimientos).

Es bajo esta lógica que en adelante intentaremos mostrar la forma en que Rusia, consciente de la posibilidad cierta de dejar de ser una potencia global, ha desarrollado distintos esfuerzos, no para frenar la expansión China, sino más bien para competir con dicho país, y de tal modo continuar influyendo en el contexto global, para conformar un orden internacional que bien podría parecerse más a una tripolaridad, asumiendo además que la distancia que los separa de Estados Unidos es evidentemente relativa.

## Estrategia de expansión rusa

Con el arribo de Vladimir Putin a la presidencia de la Federación Rusa, la estrategia de promoción del establecimiento de un multipolarismo global, propia

---

3 Con el objeto de hacer más simple la lectura del texto emplearemos indistintamente los conceptos Rusia y Federación Rusa para referirnos a la Federación de Rusia, la que usaremos como nombre oficial.



de la denominada doctrina Primakov, fue relegada a un segundo plano, por el interés del nuevo premier por recuperar el rango de gran potencia,<sup>4</sup> para luego readquirir validez en un escenario en el que Rusia, por voluntad propia, prefería mantener relativa distancia con Estados Unidos y sus aliados, mientras establecía puentes de acercamiento con Beijing.

Asimismo, el convencimiento de la Federación de la necesidad de desarrollar un camino propio, independiente de los requerimientos y demandas de las potencias occidentales representadas especialmente por la OTAN, tuvo un correlato en el requerimiento de reestructurar sus Fuerzas Armadas, no solo en el ámbito de su personal, sino, especialmente, en el de la renovación de parte importante del material que “heredó” de la URSS, cuyo “poder de fuego” había quedado en entredicho luego de las experiencias en Chechenia y Georgia.

A partir de tal diagnóstico, se procedió a modernizar no solo la industria militar rusa mediante la introducción de nuevas tecnologías, sino también a profundizar los estudios acerca de la forma en que ha evolucionado la guerra moderna (o más bien posmoderna).

Es en este contexto en que cobra particular relevancia el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general Valeri Vasilievich Gerasimov,<sup>5</sup> quien hace propios algunos de los principios que, contemporáneamente, se discutían en occidente bajo el concepto de guerra híbrida, aplicándolos en la campaña desplegada por Rusia en Crimea, dando

pie a que incluso algunos la hayan calificado como “doctrina Gerasimov”.

De esta forma, se reproducirá en el nuevo “campo de batalla” el empleo de medios que no se limitan al material bélico por parte de las fuerzas “en combate”, sino que comprende el uso de medios que podrían caracterizarse como “no convencionales”, *medidas políticas, económicas, informativas, humanitarias y no militares. . . apoyado por medios militares de carácter clandestino realizando actividades informativas y operaciones especiales.*<sup>6</sup>

En palabras del coronel José Pardo de Santayana *“la doctrina Gerasimov ha facilitado la evolución en el pensamiento militar ruso de los tradicionales planteamientos de empleo masivo de fuerza de la era soviética a un enfoque más versátil y flexible que integra fuerzas, medios y procedimientos de naturaleza muy distinta, movilizando fuerzas de operaciones especiales, vehículos aéreos no tripulados, unidades cívico-militares (como la policía militar y centros de «reconciliación»), recursos psicológicos y de información, junto con milicias locales de toda índole y fuerzas paramilitares según las circunstancias y la disponibilidad.”*<sup>7</sup>

Ahora bien, se estima prioritario en este momento establecer con claridad que esta estrategia rusa, que con variaciones de distinta intensidad contempla el empleo de lo que ha venido a denominarse poder duro, en la medida que considera el uso de material bélico, ha sido implementada en territorio continental europeo (Ucrania) y asiático (Siria) en

4 PARDO DE SANTAYANA, José. El desencuentro con Rusia y las claves de su estrategia militar. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 17 de junio 2020. P. 4. [en línea] [fecha de consulta 28 de julio 2020] Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2020/DIEEEA22\\_2020JOSPAR\\_Rusiamilitar.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA22_2020JOSPAR_Rusiamilitar.pdf)

5 COLOM, Guillem. La doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo. *Revista Ejército*, N° 933. Dic. 2018. pp. 33-37. [en línea] [fecha de consulta 28 de julio 2020] Disponible en: <https://www.ugr.es/~gesi/Doctrina-Gerasimov.pdf>

6 *Ibidem*, p. 32.

7 PARDO, *op. cit.*, p. 9.



regiones próximas, con la evidente intención de recuperar la posición y peso estratégico que lo sitúe como potencia global, que de alguna forma ha perdido por la irrupción china, pero sin competir directamente con el país asiático.

Asimismo, cabe reseñar que hasta el momento no nos hemos pronunciado acerca de la legalidad o legitimidad de asumir la estrategia descrita y la hemos evidenciado desde una perspectiva *aséptica*.

Por ello, apreciamos que es necesario señalar que no compartimos éticamente la forma en que Rusia desarrolló el “nuevo modo de hacer la guerra” en Ucrania. En la práctica la Federación no solo aprovechó el clima de inestabilidad social y político en dicho país, sino que lo instigó y promovió la división interna, provocando, en definitiva, una guerra civil, con el objeto de “recuperar” la península de Crimea; todo ello, mientras occidente observaba impávido el avance ruso, amenazando con una posible intervención, que terminó en la imposición de sanciones económicas, políticas y militares, que la Federación ha buscado vulnerar hasta nuestros días.

Habiendo aclarado lo precedente, es indudable que los modos y métodos de influencia en otras regiones del orbe deben responder a una estrategia diversa y diferenciada, dependiendo fundamentalmente del área geográfica sobre la que Rusia quiere influir.

Así, la presumible interferencia de la Federación Rusa en las elecciones de Estados Unidos en las que fue electo Donald Trump; como el reciente informe que da cuenta de la intervención rusa

en los comicios que definieron la salida del Reino Unido de la Unión Europea<sup>8</sup> (BREXIT), o las acusaciones sobre posible espionaje ex soviético en el ámbito de investigación biotecnológico (para el desarrollo de futuras vacunas) evidencia el empleo de medios financieros, tecnológicos y de operaciones de información (o desinformación), que a pesar de poseer graves implicancias en materia penal como ético, no son privativas y exclusiva de la potencia euroasiática.

Del mismo modo, la aproximación de la Federación Rusa a zonas o áreas de influencias de otras potencias, pareciera no tener fundamentos de carácter ideológico, como fue en el caso de la intervención y promoción de Unión Soviética a los procesos revolucionarios de las décadas de los 60s, 70s y 80s, sino, como veremos más adelante, tienden a vincularse con la exploración y expansión de los mercados, para lo cual se han utilizado diversos métodos.

### **¿Por qué la Federación de Rusia presta atención a Latinoamérica?**

Diferentes analistas han sostenido que el interés de Rusia en la región corresponde a una necesidad, la que, es tanto de tipo político como también de apertura de mercados para el intercambio de sus productos.

Sin embargo, esta respuesta que puede parecer simple y certera, de buenas a primeras no responde necesariamente a las razones “rusas”, sino a las consecuencias aparentes de su accionar en la región en las últimas décadas.

---

8 Agence France Press-Biobío. El informe británico que apunta cómo las influencias rusas se han vuelto ‘la nueva normalidad’. [en línea] Edición digital del 21 de julio 2020. [Fecha de consulta 22 de julio 2020] Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/internacional/europa/2020/07/21/informe-britanico-apunta-las-influencias-rusas-se-vuelto-la-nueva-normalidad.shtml>



Es así como, a pesar de los años transcurridos tras el colapso de la URSS, para muchos, Rusia sigue representando una "mole ideológicamente unificada" o "el régimen soviético con otro nombre".

Lo cierto es que, a pesar de los acontecimientos desarrollados y los cambios en las dinámicas del sistema internacional posguerra fría, en muchas ocasiones, aún muchos analistas observan la existencia de un interés expansionista de carácter territorial y de imposición de ideología totalitaria.

Sin embargo, y visto desde la perspectiva de continuidad desde la URSS, es preciso señalar que Rusia ha cambiado. La Federación Rusa, a la que nos referimos, representa una nueva forma de aplicar las relaciones internacionales, comprender las políticas de los Estados, que evidentemente se apoyan en sus aliados de antaño, quienes, de una u otra forma aún marcan la agenda de la región latinoamericana.

La atención que presta Rusia a la región latinoamericana, al igual que a otras regiones del mundo, corresponde a la necesidad de insertarse en un mundo complejo en donde el sistema internacional imperante se ha orientado a la cooperación multilateral, sin dejar de lado sus propios intereses y capacidades de desarrollo.

Al igual que otros Estados, la Federación de Rusia basa su dinámica exterior en establecer alianzas en distintos ámbitos, generar intercambios comerciales y lograr establecer aliados en temas internacionales de interés común, en donde el pragmatismo también ha estado presente, pero sin dejar de demostrar ejemplos de diplomacia en su expresión purista, con la firma de convenios y generación de acuerdos que no terminan en simples declaraciones.

De esta manera, las lecciones aprendidas de la crisis en Georgia (2008), marca un hito importante en términos de relaciones con otros Estados, lo que, generó un sistema interesante de analizar en cuanto a políticas comunicacionales que buscan complementar su aparato diplomático.

## El factor "Russia TV" (RT)

El conflicto denominado "La Guerra de Osetia del Sur de 2008", fue un conflicto armado entre Georgia, de un lado, y las repúblicas prorrusas de Osetia del Sur y Abjasia, y la misma Rusia del otro. Se inició el 7 de agosto del 2008, desarrollándose los combates en Osetia del Sur, con la Batalla de Tsjinval, conflictividad que luego se extendieron a otras regiones de Georgia y al mar Negro.

Fuera del desarrollo del conflicto, el cual es muy interesante pero no el objetivo de este trabajo, la percepción para las fuerzas rusas fue de una victoria militar en el campo de batalla pero una abrumadora derrota comunicacional en términos de la comunidad internacional.

Diferentes análisis respecto al posconflicto ratificaron que, paralelamente a las acciones militares, también se desarrollaron fuertes campañas de corte comunicacional por parte de los adversarios de Rusia, generando adhesión internacional a su causa y ganando espacios de negociación bajo el amparo del sistema internacional, situación que incomodó y dejó en desventaja a la Federación.

Dentro de las lecciones aprendidas de este conflicto, una de las más importantes se relaciona con la forma de empleo de los medios de comunicación y el necesario establecimiento de redes de información que pudiesen difundir la posición oficial así como también los argumentos que, dentro



del actuar del Estado, explicasen sus acciones y posiciones dentro del conflicto.

No es casualidad que durante el desarrollo del conflicto, en medio de una aguda crisis económica imperante en Rusia, la agencia de noticias fuese ingresada al listado de organizaciones de vital importancia para la nación, a tan solo tres años de su creación.

Este importante factor comunicacional, el cual es funcional a las necesidades y decisiones de difusión de información por parte del Estado, ha potenciado la presencia y conocimiento de Rusia en la región latinoamericana, no únicamente por el importante flujo de información difundida, constituir un análisis de alto nivel, o tener una cobertura de 24 horas, sino además por el hecho que desde 2009 la señal administrada por la TV Novosti (actual "Rusia Hoy"), incorpora al idioma español en sus emisiones, superando una de las principales barreras que contaba la nación rusa en relación a la región latinoamericana, en su inmensa mayoría, hispano parlantes.

Este factor comunicacional ha permitido al medio llegar a públicos que de otra forma no hubiesen tenido la "visión" de los acontecimientos por parte del gigante euroasiático, así como también incorporar diferentes elementos culturales en la comprensión de la sociedad latinoamericana, siendo al mismo tiempo un medio de comunicación en torno a la realidad regional contingente.

Este elemento resulta ser muy importante, dado que, de una u otra forma las señales de televisión de pago se han restringido a la oferta disponible en los mercados de servicios, lo que sin embargo cambia con la expansión de la señal de televisión satelital, a la que se suma la señal online, obteniendo

una complementación de los sistemas multiplataforma como Twitter, Youtube e Instagram, que van estableciendo una presencia muchas veces desconocida de Rusia en la región.

Esta influencia es muy interesante de analizar, pues de una u otra forma, ha logrado adaptarse al mercado latino, incorporando figuras relevantes en análisis deportivo, económico, manteniendo a su vez vínculos de carácter informativo y deliberativo.

Es en este sentido que su percepción y difusión en torno a las diferentes acciones de los Estados latinoamericanos ha sido de relativa observación de los procesos, más que de intervención.

Es así como, por ejemplo, ante la situación de países como Venezuela, en donde un régimen totalitario ha llevado a una crisis humanitaria de alto impacto en la región latinoamericana, han promovido el respeto a la "soberanía de los Estados y las funciones de las instituciones", sin calificar las credenciales democráticas de otros países de la zona. Esto que puede parecer sorprendente se vincula con el proceso diplomático y de acercamiento que han tomado con la región.

El *factor RT*, por lo tanto, nos recuerda que la batalla de las ideas y el establecimiento de imaginarios es algo absolutamente vigente, siendo dirigido a diversos usuarios y no necesariamente a una "elite" o "grupo determinado". Esto nos hace notar una estrategia altamente dinámica en el uso de los medios de comunicación, de alta interacción con los usuarios y reflejo de una forma de ver el mundo, que de a poco va permeando diferentes sectores de información, entidades de toma de decisión y, por qué no señalarlo, de impacto ciudadano.



Vale la pena resaltar que este factor, el cual hemos destacado, no necesariamente es el único disponible en el mercado de la información, así como tampoco es el único que tiene como finalidad difundir una visión específica.

Como ya señalamos, hay una amplia gama de proyectos similares que responden a intereses específicos en el mercado, lo que sí es un factor diferenciador es que esta sea una señal gubernamental global, por lo tanto un elemento en la diplomacia informal y de establecimiento de flujos que pueden eventualmente permear de distinta forma en la opinión pública.

## Cooperación en catástrofes y ayuda humanitaria

Un elemento destacado en la influencia de Rusia en la región han sido las instancias de cooperación, particularmente visible en términos de las cada vez más frecuentes catástrofes que han afectado a distintas naciones latinoamericanas.

Así por ejemplo, en el caso del terremoto en Chile del año 2010, el gobierno de la Federación de Rusia ofreció una importante ayuda humanitaria, tanto en materia de alimentación como en la implementación de un hospital de campaña, el que fue puesto a disposición de los pacientes chilenos a solo días de haber acaecido el mencionado desastre.<sup>9</sup>

Este hecho no es aislado, lo que nos muestra una posición constante de cooperación por parte de Rusia a diferentes regiones del mundo

en torno a la ayuda humanitaria, asesoría en materia de catástrofes, operaciones y apoyo, lo que es, en definitiva, una forma de emplear el poder blando para incrementar su influencia en la zona.

Esto ha impactado importantemente en algunas circunstancias especiales, tanto en términos de acercamiento en materia de relaciones bilaterales, como también en lo vinculado con cultura local. En el caso de Chile durante los vastos incendios forestales del año 2017, el gobierno de Rusia ofreció un avión multipropósito con la capacidad de operaciones de combate pesado en incendios forestales. Este hecho se concretó en la presencia de un avión modelo Ilyushin IL-76 con su tripulación y apoyo satelital para los sistemas de comando de incidentes, el que estuvo en operaciones por más de un mes en Chile.<sup>10</sup>

Este hecho que fue agradecido por diversos medios en la comunidad chilena, tanto por redes sociales como por misivas a los representantes de la misión. En diferentes medios de comunicación se hablaba del “efecto Luchin”, sosteniendo que se estaba viviendo una nueva época entre ambas naciones que, de una u otra forma, no eran notorias hace bastantes años.

Esta importante ayuda, que por cierto se sumó a la de diversos países como Argentina, Perú, España, Colombia, Brasil y Estados Unidos, por mencionar algunos, agregó al debate sobre el sistema de emergencia de Chile una serie de dudas razonables en torno a la necesidad de evaluar la adquisición de aeronaves de combate pesado

9 *La Tercera*. Terremoto en Chile: La ayuda llega por toneladas. [en línea] Edición del 9 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.2latercera.com/noticia/terremoto-en-chile-la-ayuda-llega-por-toneladas/> [Consultado 14.03.2018]

10 CHAHUÁN, Francisco “Repensando el sistema de Riesgos y Desastres en Chile”, *El Mercurio* de Valparaíso, marzo 2018.



para operaciones contra incendios, así como del soporte logístico que sería necesario establecer.<sup>11</sup>

Este último punto, que puede parecer circunstancial, redundó en que las principales demostraciones que realizaron miembros de las delegaciones rusas que concurrieron al país con motivo de Feria Internacional del Aire y el Espacio (FIDAE) 2018, se centraran en la presentación de aviones con capacidades polivalentes, servicios de información satelital, equipos de combate de incendios, como también sistemas de soportes logísticos para material no bélico.<sup>12</sup>

Es de esta manera que la ayuda humanitaria y la cooperación ante catástrofes han también favorecido la apertura de mercados, lo que da cuenta también de que tal colaboración no solo tiene una intencionalidad altruista, sino, además, utilitaria, que permite apreciar que ello es producto de una estrategia destinada a buscar cierta reciprocidad.

## Influencia en armamento y otras tecnologías

A pesar de que la venta de armamento bien podría considerarse en el ámbito de expansión del poder *duro*, hemos decidido incluirlo en la esfera del poder *blando* en consideración a la polivalencia que crecientemente debe ser considerada para su adquisición, como a la ausencia de una decisión respecto del empleo de tales medios.

En la región latinoamericana la industria de armamento de Rusia ha tenido una dispar presencia, pasando por momentos de altas como también de recesos, esto debido a diversos factores que han desfavorecido una presencia mayor o constante en las diferentes Fuerzas Armadas de la región.

Por un lado, los constantes recortes en presupuestos de defensa han conllevado a una lógica de diferentes gobiernos en la región de restringir renovaciones de equipos, sistemas de armas, apuntando más bien a la mantención y prolongación de la vida útil de diferentes elementos.

Sumado a lo anterior nos encontramos con un resurgir de algunas industrias regionales, en lo referido en el ámbito militar, como es el caso de Brasil que ha logrado repotenciar gran parte de su industria, estableciendo alianzas y ocupando parte del mercado regional.<sup>13</sup>

Otro factor que influye es que los acuerdos involucran generalmente la compra directa “Gobierno a Gobierno”, en donde Estados Unidos ha logrado establecer vínculos permanentes, tanto en materia de renovación de armamento, sistemas de armas, suministros y capacitación, con precios atractivos que dificultan la incorporación de nuevos actores al mercado.<sup>14</sup>

Por otro lado, la industria de defensa china, que ha aumentado su presencia en la región en forma sostenida en los últimos años, se ha presentado como una opción interesante en relación a otros oferentes

11 CHAHUÁN, Francisco, “Ayuda internacional llega a Chile”, *El Mercurio* de Valparaíso, febrero 2017.

12 SÁNCHEZ, Francisco, “¿Qué nos trae FIDAE 2018?”, abril 2018.

13 Alnavio.com. Brasil es el único gran exportador de armas en América Latina. [en línea] Edición del 13 de marzo de 2018. [Consultado el 4 de agosto 2020] Disponible en: <https://alnavio.com/noticia/13113/actualidad/brasil-es-el-unico-gran-exportador-de-armas-en-america-latina.html>

14 Sistema que ha fomentado un fuerte intercambio entre naciones con tratados específicos con Estados Unidos de América, siendo una ventaja en torno a acceso de elementos.



en el mercado, especialmente para gobiernos que se declaran “oficialmente antiimperialistas” o han mantenido una relación de distancia con Estados Unidos, teniendo acceso a créditos ventajosos respecto de otros proveedores.<sup>15</sup>

A pesar de esto, es indudable que la presencia de Rusia en los mercados latinoamericanos de sistemas de armas es significativa, lo que generalmente suele estar relacionado con la anterior adquisición de armamento soviético. Según cifras oficiales, el mercado latinoamericano absorbió el 9% de las exportaciones de armamento ruso durante el año 2017, siendo de esta forma un mercado atractivo y con una interesante proyección.<sup>16</sup>

Para muchos analistas, la industria militar rusa ha tenido una fuerte influencia en sistemas complejos. Así, los productos rusos más demandados en el mercado latinoamericano son el avión de instrucción y combate Yak-130, el caza multipropósito Su-30MK y el caza táctico MiG-29M.<sup>17</sup>

La empresa estatal rusa Rosoboronexport, que unifica distintos proveedores en el área de defensa, en el mercado latinoamericano no se limita solo a suministros sino también busca fortalecer el apoyo en el ciclo logístico y de mantenimiento.<sup>18</sup>

Entre los principales países de la región que optan por los productos ofrecidos por Rusia en el ámbito militar se encuentran México, Brasil, Argentina, Ecuador, Colombia, Nicaragua y Perú, los que tomando en cuenta las variaciones de influencia en sus respectivas capacidades, han optado por adquirir, especialmente, sistemas de misiles.<sup>19</sup>

Otro país que ha invertido fuertemente en defensa tomando los diferentes elementos en oferta por parte de la industria rusa ha sido Venezuela, el que hacia el año 2014 concretaba compra de armamento que bordeaba los US\$ 12 mil millones, enfocados en la compra de fusiles y la instalación de fábricas de armamentos, lo que da cuenta de la intencionalidad de Rusia no solo de expandir sus mercados, sino además de ocupar espacios geopolíticos de la esfera de influencia estadounidense.

## Colaboración en materia de Covid-19

Luego de que en el mes de marzo el presidente Vladimir Putin encomendara al “Fondo Ruso de Inversión Directa” la adopción de una serie de medidas tendientes a obtener una vacuna y tratamiento para el coronavirus, se desarrollan investigaciones que arrojaron la existencia de un medicamento desarrollado por Japón que reducía la sintomatología y la gravedad de pacientes afectados por el Covid-19.

15 Sputniknews.com ¿Para qué está armando China a América Latina? [en línea] Edición del 25 de agosto 2016 [Consultado 04 de abril 2018] Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201608251063040940-china-armas-latinoamerica/>

16 Infodefensa. América Latina es el segundo cliente mundial de la industria militar rusa. [en línea] Edición del 20 de julio 2017. [Consultado el 11 de abril 2018] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/07/20/noticia-america-latina-segundo-cliente-mundial-industria-militar.html>; En <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201704241068618176-defensa-ffaa-rusia-america-latina/> [Consultado 1.04.2018]

17 Hispantv. Por su calidad; crece la demanda de armas rusas en Latinoamérica. [en línea] Edición online del 27 de septiembre 2017. [Consultado 10 de abril 2018] Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/sudamerica/354729/aumenta-demanda-armas-rusas-latinoamerica>

18 SÁNCHEZ Francisco “FIDAE 2018 una oportunidad”, *El Mercurio* de Valparaíso, abril 2018.

19 Alnavio.com. Rusia arma a Latinoamérica desde México hasta Argentina. [en línea] Edición del 01 de marzo 2017. [Consultado el 4 de agosto 2020] Disponible en: <https://alnavio.com/rusia-arma-a-latinoamerica-desde-mexico-hasta-argentina>



Rusia adquirió los derechos para producir este antiviral, por lo que se avocó a su desarrollo industrial por medio del grupo farmacéutico ChemRar, concluyendo en la fabricación del denominado "Avifavir".

Los supuestos resultados favorables en el tratamiento de pacientes rusos con Covid-19 fueron conocidos por la Asociación Chilena de Farmacias Populares (ACHIFARP), que anunció que la entidad había obtenido la representación del antiviral ruso Avifavir. A partir de ello, se inició el proceso de certificación y normalización del medicamento, con el objeto de que su uso sea aprobado por el Instituto de Salud Pública, autorización que se otorgó en agosto y que permitirá que el medicamento pueda ser empleado como tratamiento para pacientes infectados con Covid-19.

Consultada acerca de la suscripción de tal acuerdo, la directora general del Comité para la Cooperación Económica con los Países Latinoamericanos y directora ejecutiva del Consejo Empresarial Rusia-Chile, Tatiana Mashkova, señaló que *"lo más importante es ayudar a la población de Chile a combatir el coronavirus, salvar las vidas humanas"*, agregando que *"este acuerdo podría dar un buen inicio a la colaboración entre Rusia y Chile en el área farmacéutica. Rusia podría ofrecer al mercado chileno muchos otros fármacos y productos para la salud. Entre otros podríamos ofrecer test-laboratorios para el Covid-19"*.<sup>20</sup>

Recientemente, y con una amplia difusión pública, se ha conocido el inicio de la producción de dos vacunas (a partir de los meses de septiembre y octubre), según lo anunciado por la viceprimer ministra rusa Tatiana Gólikova. Específicamente, se trata de las vacunas desarrolladas por el Centro de Investigaciones Gamaleya (vinculado con el Ministerio de Defensa ruso) y el Centro Vector.<sup>21</sup>

## Reflexiones Finales

La reciente aprobación de la reforma constitucional que permite la reelección de Vladimir Putin por los próximos períodos permite anticipar que las políticas y medidas que ha adoptado en el ámbito de las relaciones internacionales se intensificará en los términos descritos con anterioridad, vale decir, centrará sus esfuerzos en demostrar que Rusia es una potencia de carácter global, a pesar de las restricciones, principalmente económicas (pero también políticas y militares), que sufre producto del bloqueo de occidente luego de su intervención en la guerra en Ucrania y la anexión de la península de Crimea.

Es decir, la estrategia dual evidenciada en los elementos descritos precedentemente, que en síntesis considera el empleo de elementos relacionados con el poder duro en las zonas territoriales adyacentes que se encuentran en su área de influencia (euroasiática), o que fueron parte de la URSS, así como el uso de herramientas de poder blando para los países en los que quiere ejercer influencia, principalmente, por la vía de

20 *La Razón*. Avifavir en Chile: farmacias obtienen el medicamento ruso para Covid-19. [en línea] Edición online del 25 de julio 2020. [consultado 29 de julio 2020] Disponible en: <https://www.larazon.cl/2020/07/25/avifavir-en-chile-farmacias-obtienen-el-medicamento-ruso-para-covid-19/>

21 *Opinión*. Rusia comenzará en septiembre y octubre a producir dos vacunas contra la Covid-19. [en línea] Edición online del 29 de julio 2020. [consultado 29 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/mundo/rusia-comenzara-otono-producir-vacunas-covid-19/20200729095228779915.html>



la cooperación como de ofrecer productos más baratos en diversos mercados.

Así, las aspiraciones de la Federación de Rusia en la región latinoamericana son múltiples, y responden en general a las necesidades propias de cualquier Estado en términos de aumentar sus mercados, conocimiento y establecer importantes niveles de cooperación política.

Las diferentes barreras que ha tenido que superar Rusia en la región no tan solo han sido de carácter cultural, sino también económico, en un mercado altamente competitivo y dinámico.

La influencia en la región no es ninguna sorpresa, especialmente viendo los procesos a largo plazo en relaciones diplomáticas, en donde las directrices y distintas instancias internacionales han sido utilizadas.

Su colaboración o acercamiento con “viejos aliados”, como también a aliados que se declaran “antiimperialistas”, o al menos en el discurso oficial alejados de Estados Unidos, han favorecido a países que han visto en Rusia un aliado natural.

Las instancias de cooperación en catástrofes y ayuda humanitaria han sido una instancia que ha permitido un acercamiento con el coloso euroasiático, el que ha logrado captar las necesidades emergentes en los mercados y adaptar su oferta a posibles compradores específicos.

El competitivo mercado de la industria militar en la región latinoamericana ha sido un desafío constante para Rusia, el que a pesar de las dificultades, ha podido ingresar con relativo éxito en algunos países, proyectando aumentar su presencia en el mercado y su crecimiento a futuro.

De este modo, la Federación de Rusia influye en la región de una forma amplia y en distintos niveles, en donde su fuerte aparato comunicacional ha sido un factor importante para acercar a la población latinoamericana con la realidad de Rusia, generar canales de intercambio y también de tribuna para importantes actores políticos.

## Bibliografía

Agence France Press-Biobio. El informe británico que apunta cómo las influencias rusas se han vuelto “la nueva normalidad”. [en línea] Edición digital del 21 de julio 2020. [Consultado el 22 de julio 2020] Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/internacional/europa/2020/07/21/informe-britanico-apunta-las-influencias-rusas-se-vuelto-la-nueva-normalidad.shtml>

Alanavio.com. Rusia arma a Latinoamérica desde México hasta Argentina. [en línea] Edición del 1 de marzo 2017. [Consultado el 4 de agosto 2020] Disponible en: <https://alnavio.com/rusia-arma-a-latinoamerica-desde-mexico-hasta-argentina>

Alanavio.com. Brasil es el único gran exportador de armas en América Latina. [en línea] Edición del 13 de marzo de 2018. [Consultado el 4 de agosto 2020] Disponible en: <https://alnavio.com/noticia/13113/actualidad/brasil-es-el-unico-gran-exportador-de-armas-en-america-latina.html>

CHAHUÁN, Francisco. Repensando el sistema de Riesgos y Desastres en Chile. *El Mercurio* de Valparaíso, marzo 2018.

CHAHUÁN, Francisco. Ayuda internacional llega a Chile. *El Mercurio* de Valparaíso, febrero 2017.



- COLOM, Guillem. La doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo. *Revista Ejército*, Nº 933. Diciembre 2018. pp. 33-37. [en línea] [Consultado el 28 de julio 2020] Disponible en: <https://www.ugr.es/~gesi/Doctrina-Gerasimov.pdf>
- HispanTV. Por su calidad; crece la demanda de armas rusas en Latinoamérica. [en línea] Edición el 27 de septiembre 2017. [Consultado 10 de abril 2018] Disponible en: <https://www.hispanTV.com/noticias/sudamerica/354729/aumenta-demanda-armas-rusas-latinoamerica>
- Infodefensa. América Latina es el segundo cliente mundial de la industria militar rusa. [en línea] Edición del 20 de julio 2017. [Consultado el 11 de abril 2018] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/07/20/noticia-america-latina-segundo-cliente-mundial-industria-militar.html>
- La Razón. Avifavir en Chile: farmacias obtienen el medicamento ruso para Covid-19. [en línea] Edición digital del 25 de julio 2020. [Consultado 29 de julio 2020] Disponible en: <https://www.larazon.cl/2020/07/25/avifavir-en-chile-farmacias-obtienen-el-medicamento-ruso-para-covid-19/>
- La Tercera. Terremoto en Chile: La ayuda llega por toneladas. [en línea] Edición del 9 de marzo de 2010. [Consultado el 14 de marzo 2018] Disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/terremoto-en-chile-la-ayuda-llega-por-toneladas/>
- Opinión. Rusia comenzará en septiembre y octubre a producir dos vacunas contra la Covid-19. [en línea] Edición digital del 29 de julio 2020. [Consultado el 29 de julio 2020]. Disponible en: <https://www.opinion.com.bo/articulo/mundo/rusia-comenzara-otono-producir-vacunas-covid-19/20200729095228779915.html>
- PARDO DE SANTAYANA, José. "El desencuentro con Rusia y las claves de su estrategia militar". Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de análisis, Nº 22/2020. 17 de junio 2020. 15pp. [en línea] [Consultado 28 de julio 2020] Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2020/DIEEEA22\\_2020JOSPAR\\_Rusiamilitar.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA22_2020JOSPAR_Rusiamilitar.pdf)
- SÁNCHEZ, Francisco. ¿Qué nos trae FIDAE 2018? Abril 2018.
- SÁNCHEZ, Francisco. FIDAE 2018 una oportunidad. *El Mercurio* de Valparaíso, abril 2018.
- Sputniknews.com. ¿Para qué está armando China a América Latina? [en línea] Edición del 25 de agosto 2016 [Consultado 4 de abril 2018] Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201608251063040940-china-armas-latinoamerica/>
- Sputniknews.com. ¿Cuáles son las armas rusas más demandadas en América Latina? [en línea] Edición del 24 de abril 2017. [Consultado 1 de abril 2018] Disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201704241068618176-defensa-ffaa-rusia-america-latina/>

# La ciberdefensa desde la perspectiva de la polivalencia

Teniente Coronel Augusto Espina Pazos<sup>1</sup>

## Resumen

La ciberdefensa<sup>2</sup> es la capacidad militar que requiere incrementar y potenciar su desarrollo, dado su potencial polivalente para cumplir tareas en todas las áreas de misión<sup>3</sup> que se establecen para las Fuerzas Armadas. Si bien, esta capacidad con la que cuenta el Ejército de Chile, encuentra su rol principal en apoyo a la Fuerza Terrestre, su versatilidad le permite contribuir con muchas otras tareas que cumple la institución, como parte de las operaciones militares distintas a la guerra. Lo anterior, ocurre sin correr el riesgo de desnaturalizar la función militar ni de perder eficiencia en el empleo de dichas capacidades. Muy por el contrario, el empleo de la ciberdefensa en distintos ámbitos, coadyuva al desarrollo de esta capacidad, que se estima fundamental para prevalecer en el ambiente operacional actual y futuro.

## Abstract

Cyber defense is a military capacity that needs to increase and enhance its development, given its multiple potential to carry out tasks in all the mission areas established for the Armed Forces. Even though this capacity is fully operative in the Chilean Army, it finds its main role in the support of the Ground Force and its versatility allows its collaboration in many other tasks of the Institution as part of the military operations other than war. This occurs without the risk of denaturalizing the mi-

- 1 Oficial de Estado Mayor. Magíster en Educación de la Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Diplomado en Conducción Política Estratégica y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE).
- 2 La política de ciberdefensa la define como: conjunto de principios, políticas e instrumentos destinados a proteger el ciberespacio desde un punto de vista de la defensa nacional y estratégico-militar. Por lo tanto, se constituye en una capacidad propia de las Fuerzas Armadas, siendo su actuar eminentemente en el ámbito de la defensa.
- 3 *EL Libro de la Defensa Nacional* (2017) Define las áreas de misión como: "Grupos de misiones generales e interrelacionadas entre sí, asignadas a las instituciones de la Defensa Nacional por distintos cuerpos legales o normativos del país..."



### Palabras Clave

Polivalencia  
Áreas de misión  
Ciberdefensa  
Capacidad militar  
Ciberespacio

### Keywords

Versatility  
Missions areas  
Cyberdefense  
Military capability  
Cyberspace



*litary role or becoming less efficient in the use of said capacities. On the contrary, the use of cyber defense in different areas helps to the enhancement of this capacity, which is considered essential to prevail in the present and future operational environment.*

## Introducción

Las Fuerzas Armadas poseen múltiples capacidades cuyo objetivo principal es contribuir a la defensa nacional. No obstante, algunas de ellas son útiles para ser empleadas en diversos escenarios y ambientes, tanto en tiempos de normalidad, como en el marco de operaciones militares destinadas a mitigar los efectos de desastres naturales o emergencias que amenazan la seguridad de la población. Así por ejemplo, en tiempos de normalidad, las FAs colaboran con la seguridad de locales de votación en actos electorarios y son determinantes en proporcionar conectividad y reforzar la soberanía de las zonas extremas del país. Por otra parte, la fuerza militar pone a disposición de las autoridades civiles y de la población en general, una serie de capacidades que permiten hacer frente a situaciones críticas, como las catástrofes naturales o la pandemia que tiene bajo estado de excepción constitucional a la totalidad del territorio nacional.

Es importante destacar que, si bien existen vínculos, complementos e interdependencias entre los conceptos de ciberseguridad y ciberdefensa, donde esta última, posee características distintivas que la condicionan directamente al ámbito militar, relacionándola con el desarrollo de capacidades militares que permitan la protección de los sistemas propios y sus informaciones, así como, la

explotación de sistemas que permitan un libre acceso al ciberespacio.<sup>4</sup>

En ese contexto, el Ejército de Chile cuenta con unidades de ciberdefensa, que cristalizan de forma significativa la versatilidad que tienen ciertas capacidades de las FAs para contribuir en tareas más allá del ámbito de la defensa. Incluso, el actuar de la ciberdefensa se ve beneficiado al operar en las diversas áreas de misión, ya que no se produce un cambio significativo en sus roles, respecto de lo que constituye su orientación principal.

Se estima que estas razones, sustentan claramente la necesidad de continuar desarrollando las capacidades de ciberdefensa con que cuenta el Ejército de Chile, las que son fundamentales para enfrentar los desafíos que imponen los cambios en el ambiente operacional.<sup>5</sup>

Para reforzar la idea descrita precedentemente, este trabajo establece inicialmente un límite conceptual en torno a la idea de polivalencia. Al mismo tiempo se fija el vínculo entre este concepto y las denominadas áreas de misión. Posteriormente, se destacan las principales contribuciones que la ciberdefensa realiza o puede realizar en las áreas de misión distintas a la de defensa. Finalmente, se ponen en evidencia los beneficios que acarrea el empleo de los medios de ciberdefensa en los otros grupos de misiones asignados a las FAs.

4 MARTÍNEZ M., Ricardo, General de Ejército, Comandante en Jefe, seminario Institucional "Ciberespacio: desafíos a la seguridad y defensa de Chile en el siglo XXI". *Revista Escenarios Actuales* (CESIM), edición especial, N° 4, 2018, p.10.

5 Doctrina DD-10001 La Fuerza Terrestre (2019). p. 113, define el Ambiente Operacional como: un compuesto de las condiciones, circunstancias e influencias que afectan el empleo de las capacidades en todos los dominios (terrestre, marítimo, aéreo, espacial, y ciberespacio) y ambientes (espectro electromagnético, información y cognitivo).



## La polivalencia y su vínculo con las áreas de misión

La polivalencia es un concepto que se vincula cada vez con mayor frecuencia a las fuerzas militares y que se refiere principalmente, a su empleo en apoyo a la ciudadanía o autoridades civiles en caso de catástrofes o situaciones excepcionales. Es así como el concepto aparece una de las primeras veces en el ámbito de la defensa, en el *Libro de la Defensa Nacional* de 1997, donde se utilizó para describir la potencial capacidad de la Escuadra Nacional para combatir de manera aceptable, la amenaza aérea, de superficie y la submarina.<sup>6</sup> Dicho empleo del concepto se ajusta al entendimiento y la comprensión que la Real Academia Española le da a la polivalencia, en el sentido de poder adjetivar a ciertos elementos, entregándole la capacidad para tener valor en diferentes cosas.<sup>7</sup>

Veinte años después y siguiendo la línea de los Libros de la Defensa, en su edición del año 2017, la polivalencia es un concepto utilizado profusamente en doce ocasiones distintas y en diversos contextos,<sup>8</sup> donde la idea principal que se extrae, es que se constituye en una de las características principales que debe tener el desarrollo de las fuerzas militares modernas. Como se puede apreciar, el entendimiento de la polivalencia, su utilización e importancia han sufrido una notable evolución, desde una capacidad propia de ciertos sistemas militares, a una cualidad deseada para toda fuerza militar.

Las capacidades polivalentes de las FAs hoy en día son una realidad. Esto se manifiesta claramente al revisar opiniones de distintas autoridades respecto del desarrollo de las fuerzas militares o del accionar de las FAs ante situaciones de catástrofes tales como: terremotos, tsunamis, incendios, accidentes u otras que se desprendan de las tareas particulares de algún estado de excepción constitucional. A modo de ejemplo, en la introducción del Libro de la Defensa Nacional (2017), el ministro de Defensa de la época, José Antonio Gómez Urrutia, escribió:

*“El desarrollo de fuerzas modernas, polivalentes y eficientes no es un costo, sino una inversión, tanto para la ejecución de sus tareas propiamente militares, como para el ejercicio de otros roles. Esta es una mirada moderna e integradora al servicio de la nación tanto en tiempos de paz como en tiempos de conflicto, según se requiera. Es lo que se ha denominado la polivalencia de nuestras instituciones de la defensa.”<sup>9</sup>*

De la misma forma, durante el discurso impartido para el inicio del año académico de las FAs de 2019, el ministro de Defensa, Alberto Espina Otero, señaló:

*“...he querido destacar el trabajo de las Fuerzas Armadas que han realizado en los últimos meses porque habla del esfuerzo con que efectivamente actúan demostrando que son fuerzas polivalentes, y que lo son, no solo porque los medios que disponen lo sean, sino que porque sus doctrinas y procedimientos les permiten estar organizadas para atender múltiples áreas de misión...”<sup>10</sup>*

6 Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa Nacional* de Chile, Santiago, 1997, p. 163.

7 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, octubre 2014. Disponible en: <https://dle.rae.es/polivalente>.

8 *Libro de la Defensa Nacional*, op. cit.

9 *Ibidem*, p. 14.

10 ESPINA, Alberto, Discurso del Ministro de Defensa Nacional, para el inicio del año académico de la Fuerzas Armadas, 19 marzo 2019. Disponible en: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/CLASE-MAGISTRAL-TEXTUAL-19032019.pdf>.



Las citas anteriores permiten visualizar dos elementos relevantes: el primero, dice relación con la importancia que le dan las autoridades políticas de la Defensa, al empleo polivalente de las FAs, especialmente, en situaciones de emergencia. En segundo lugar, permite establecer un vínculo directo entre la polivalencia y las distintas áreas de misión. Esta reflexión es central para este análisis, ya que son las áreas de misión las que conforman la estructura del presente trabajo.

El Libro de la Defensa Nacional (2017), establece cinco áreas de misión, las que son: “Defensa”, “Cooperación Internacional”, “Emergencia Nacional y Protección Civil”, “Contribución al Desarrollo Nacional y a la Acción del Estado” y “Seguridad e Intereses Territoriales”.<sup>11</sup>

Ahora bien, una forma sencilla de entender la polivalencia en el contexto actual, es cuando una fuerza militar puede realizar tareas en distintas áreas de misión, o al menos, en otra distinta a la de “Defensa”.

En el Libro de la Defensa se establece que para el Ejército de Chile, el área de misión Defensa se constituye en su primera prioridad y para ello debe desarrollar, preparar y sostener a la Fuerza Terrestre, de forma permanente y con la finalidad de poder realizar operaciones de combate en cualquier tipo de escenario, además de, cooperar a la disuasión y al manejo de una crisis internacional.<sup>12</sup>

En ese orden de ideas, respecto de la prioridad del área de Defensa y del actuar versátil en las otras

áreas de misión, es importante destacar que, de forma permanentemente se hace énfasis en evitar que el empleo polivalente produzca o implique, lo que se ha denominado como la “*desnaturalización de la función militar*”,<sup>13</sup> al mismo tiempo que dichos empleos no generen una merma en la eficiencia y operabilidad de las capacidades militares, elementos de suma importancia a ser considerados, cuando estas tienen significación estratégica.

Antes de comenzar a revisar las tareas que puede desarrollar la ciberdefensa en las áreas de misión distintas a la Defensa, es necesario resaltar que la prioridad de la ciberdefensa para el Ejército, es apoyar desde el ciberespacio las operaciones de la Fuerza Terrestre, ya sea protegiendo la propia infraestructura crítica de la información (ICI), o bien, obteniendo informaciones relevantes que ayuden a los procesos de planificación militar.

## La ciberdefensa y la “Cooperación internacional”

Al igual que para el área de la Defensa, la ciberdefensa puede jugar un rol relevante en la cooperación internacional. Esta área de misión, “*agrupa las misiones a ejecutar en el ámbito internacional, en virtud de compromisos de seguridad internacional asumidos por el país conforme al interés nacional*”.<sup>14</sup> Por lo tanto las actividades internacionales que realice el país en el ámbito de la ciberdefensa, serán parte de esta área de misión, dado el estrecho vínculo existente entre esta dimensión y la seguridad.

---

11 *Libro de la Defensa Nacional, op. cit.*, p. 114.

12 *Ibidem*, p. 274.

13 Concepto utilizado por primera vez en el Libro de la Defensa Nacional (2010), p. 251, donde se indica a modo de imperativo, que las misiones del Ejército en tiempos de paz, en tareas distintas a la del área de la defensa, sean dentro del ordenamiento jurídico y apegadas a la naturaleza de la función militar.

14 *Libro de la Defensa Nacional, op. cit.*, p. 115.



Es en ese sentido, que el Estado de Chile desde el año 2018 a la fecha, ha firmado una serie de acuerdos bilaterales y memorándos de entendimiento (MoU)<sup>15</sup> en materias cibernéticas, de acuerdo a lo siguiente:

Fecha	País / Organismo	Ámbitos
26/04/2018	Argentina <sup>16</sup>	Ciberseguridad, Ciberdelitos y Ciberdefensa
09/08/2018	Brasil <sup>17</sup>	Ciberdefensa
17/08/2018	Estados Unidos <sup>18</sup>	Ciberdefensa
09/10/2018	España <sup>19</sup>	Ciberseguridad
21/03/2019	Colombia <sup>20</sup>	Ciberseguridad, Ciberdefensa y Cibercriminalidad
06/06/2019	Ecuador <sup>21</sup>	Ciberseguridad
26/06/2019	Israel <sup>22</sup>	Ciberseguridad
10/09/2019	Reino Unido <sup>23</sup>	Ciberseguridad y Ciberdefensa
16/01/2020	Estonia <sup>24</sup>	Ciberseguridad

En el ámbito multilateral se destaca el convenio de cooperación en materias de ciberseguridad con la Organización de Estados Americanos<sup>25</sup> (OEA, firmado el 28/09/2018), que incluye prácticamente a todos los países del continente americano. Es así como los convenios firmados y los que sean consignados en el futuro, imponen a la institución la necesidad de actuar en esta área, desde una perspectiva de la cooperación internacional en múltiples ámbitos, para lo cual se requieren capacidades específicas, radicadas principalmente, en conocimientos y experiencias del personal especialista.

En la misma línea, la Política Nacional de Ciberdefensa (PNCD) detalla que para contar con un ciberespacio libre, abierto, seguro y resiliente, se hace imprescindible la cooperación internacional y la reconoce como uno de los requisitos fundamentales para obtener un máximo de eficacia.<sup>26</sup> De esta forma, la cooperación constituye uno de

- 
- 15 Memorandum of Understanding.
- 16 República de Chile & República de Argentina, Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Ciberseguridad, Ciberdelitos y Ciberdefensa, 2018. Disponible en: <https://www.csirt.gob.cl/media/2019/07/MOU-CHILE-ARGENTINA.pdf>
- 17 Ministerio de Relaciones Exteriores, Declaración de Intenciones entre el Ministerio de Defensa de Chile y el Ministerio de Defensa de Brasil sobre cooperación en Ciberdefensa, 2018, Disponible en: <https://minrel.gob.cl/canciller-ampuero-califica-como-hito-historico-primera-reunion-de-minrel/2018-08-09/152442.html>
- 18 Ministerio de Defensa de Chile & Departamento de Defensa de EEUU, Acuerdo de cooperación en Ciberdefensa, 2018 Disponible en: <https://www.defensa.cl/noticias/chile-y-ee-uu-firman-acuerdo-de-cooperacion-en-ciberdefensa/>
- 19 Gobierno de la República de Chile & Gobierno del Reino de España, Memorándum de Entedimiento sobre Cooperación en Materia de Ciberseguridad, 2018.
- 20 República de Chile & República de Colombia, Memorándum de Entendimiento en Materia de Ciberseguridad, Ciberdefensa y Cibercriminalidad, 2019. Disponible en: <https://www.ciberseguridad.gob.cl/noticias/gobiernos-de-chile-y-colombia-firman-acuerdo-bilateral-de-ciberseguridad/>
- 21 Ministerio de Telecomunicaciones del Ecuador, Ministerio del Interior del Ecuador, & Ministerio del Interior de Chile, Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Ciberseguridad, 2019. Disponible en: <https://www.csirt.gob.cl/media/2019/07/MOU-CHILE-ECUADOR.pdf>
- 22 Gobierno de la República de Chile & Director Nacional de Cibernética de Israel, Memorándum de Entendimiento en Cooperación de Ciberseguridad, 2019. Disponible en: <https://www.csirt.gob.cl/media/2019/07/MOU-CHILE-ISRAEL.pdf>
- 23 República de Chile & Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Acuerdo de Cooperación para Ciberseguridad, 2019. Disponible en: <https://www.ciberseguridad.gob.cl/noticias/chile-y-reino-unido-firman-acuerdo-de-cooperacion-para-ciberseguridad/>
- 24 República de Chile & República de Estonia, Memorándum de Entendimiento en materia de Ciberseguridad, 2020. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/ministra-s-valdivia-acompana-a-presidente-pinera-en-reunion-con-su-par/minrel/2020-01-16/183421.html>
- 25 República de Chile & Organización de los Estados Americanos, Memorándum de Entendimiento en Materia de Ciberseguridad, 2018. Disponible en: <https://www.csirt.gob.cl/media/2019/07/MOU-CHILE-OEA.pdf>
- 26 Ministerio de Defensa Nacional, Política de Ciberdefensa, *Diario Oficial de la República de Chile*, N° 42.003, p. 4, 9 marzo 2018.



los requerimientos principales emanados desde el nivel político para el desarrollo y empleo de las capacidades de ciberdefensa. Resulta relevante entonces entender cómo se lleva adelante esta orientación del nivel político, por parte de quienes realizan tareas en estas materias.

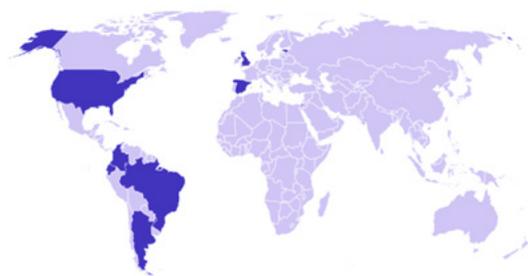


Imagen N° 1 "Mapa de países que poseen MoUs de Cooperación en materias Cibernéticas con Chile".

**Fuente:** Elaboración propia utilizando el sitio web <http://www.mapinseconds.com/>

Desde el punto de vista militar, la cooperación se materializa de varias formas. Primero, se puede nombrar el intercambio oportuno con otros países de datos e inteligencia respecto de las amenazas e incidentes informáticos en progreso.<sup>27</sup> Desde un punto de vista técnico, las plataformas MISP,<sup>28</sup> entre múltiples otras aplicaciones, pueden servir para concretar estas actividades. Este tipo de cooperación permite construir y fortalecer medidas de confianza mutua, las que se estiman relevantes para lograr una cooperación real, ya que un incidente informático o un ciberataque

que esté afectando a cualquier parte del mundo, en forma simultánea o en cuestión de segundos, puede afectar a Chile. Esto ocurre dado que, en el ciberespacio, lo que media entre Chile y cualquier otro país, son unos cuantos "clicks" de distancia.

Un segundo elemento mediante el cual se puede llevar adelante la cooperación internacional en ciberdefensa, es la educación. Hoy en día, existen países que han desarrollado mayor conocimiento y capacidades en esta área, normalmente en virtud de las amenazas que enfrentan y por supuesto, por su capacidad para invertir en ciberdefensa. En el contexto general, Chile ya firmó acuerdos de cooperación con prácticamente todos los países que lideran el ámbito de la ciberdefensa a nivel mundial. Como ejemplos, se puede considerar al Reino Unido, donde existen centros de formación de ciberdefensa,<sup>29</sup> organizaciones que imparten cursos y capacitaciones para distintos niveles, algunos de los cuales se realizan en cooperación con universidades locales, o bien, la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas,<sup>30</sup> instituto de formación del Ministerio de Defensa de España, el que imparte cinco cursos directamente relacionados con el ámbito de la ciberdefensa, destinados a personal en distintos niveles y áreas propias de especialización, por mencionar solo algunas instituciones de educación de la defensa en los países de referencia y con los que Chile posee convenios de cooperación. Esto abre oportunidades para que operadores nacionales de ciberdefensa puedan formarse o especializarse en el extranjero y así, ampliar y profundizar el conocimiento y las ca-

27 Ejército de Chile, DD-10001 Doctrina El Ejército, División Doctrina, 2017.

28 Malware Information Sharing Platform.

29 Defence Academy of the United Kingdom, "Cyber Defense School", 2020. Disponible en: <https://www.da.mod.uk/colleges-and-schools/technology-school/defence-cyber-school>.

30 Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, ESFA, Reino de España. Disponible en: [https://www.defensa.gob.es/ceseden/esfas/cursos/cursos\\_perfeccionamiento/cursos/cursosociberdefensa.html](https://www.defensa.gob.es/ceseden/esfas/cursos/cursos_perfeccionamiento/cursos/cursosociberdefensa.html)



pacidades que actualmente tiene la Institución. La especialización permanente de operadores nacionales en el extranjero, debiese permitir en el mediano plazo, generar una masa crítica suficiente para satisfacer las necesidades de formación de personal en esta área y junto con ello, aprovechando las capacidades educacionales existentes de larga data, eventualmente, convertir al Ejército en un punto de referencia para la capacitación conjunta de especialistas y también a nivel nacional.

## La ciberdefensa en el área de misión “Emergencia nacional y protección civil”

Según el Libro de la Defensa Nacional, esta área de misión, *“contempla las misiones que se realizan como contribución a la gestión del riesgo que realiza el Estado para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas...”*. En este sentido, la doctrina institucional especifica algunas operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW),<sup>31</sup> destinadas al apoyo a autoridades civiles, ante situaciones de catástrofe, las que se ejecutan mediante la ayuda humanitaria y la mitigación de los efectos derivados de ella, así como también con la gestión de la información y su respectiva evaluación.

A primera vista, pareciera no existir relación entre esta área de misión y las capacidades de ciberdefensa, no obstante, la realidad es otra. Algunos tipos de ciberoperaciones<sup>32</sup> realizan tareas de gestión y protección de la información en forma permanente y es frente a situaciones de catástrofe, donde sus capacidades adquieren una connotación especial. Por ende, ante la eventualidad de fallas en los

sistemas de comunicación tradicionales producto de la emergencia o catástrofe, el Ejército pone a disposición de las autoridades civiles sistemas de comunicaciones y de mando y control que se transforman en sus principales canales de comunicación. Es así como estos enlaces requieren de la suficiente robustez, resiliencia y disponibilidad para que las autoridades civiles puedan llevar adelante las actividades destinadas a mitigar los efectos de la catástrofe correspondiente. La seguridad de dichas comunicaciones y sistemas de mando y control, se las otorgan las unidades de ciberdefensa.

También el desarrollo de ciberoperaciones de otras características pueden ser empleadas según el estado o situación de emergencia, en la obtención de informaciones relevantes a través del ciberespacio, o bien, colaborando en la identificación de informaciones falsas que producen desconcierto en la población. Con ello se facilita la planificación, ejecución y conducción de las operaciones militares y de las acciones de las autoridades civiles en conjunto con otras organizaciones o agencias, tendientes a recobrar la situación de normalidad previa a la emergencia.

## La ciberdefensa y la “Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado”

A partir de tres elementos contenidos en esta área de misión se puede establecer su vínculo con la ciberdefensa y, por lo tanto, refuerza la cualidad polivalente de esta última. En primer término, se entiende que esta área *“reúne las misiones referidas*

31 Military Operations Other Than War.

32 Las ciberoperaciones son la forma en la que se materializa la ciberdefensa y, en términos muy simplificados, corresponden a operaciones militares en el ciberespacio.



al empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo a la comunidad y a otros organismos del Estado para atender necesidades sociales, requerimientos derivados de políticas públicas y de iniciativas de desarrollo del país.<sup>33</sup> Desde aquí, la ciberdefensa puede contribuir decididamente con un sinnúmero de políticas públicas e iniciativas de desarrollo del país.

Recientemente, se promulgó la denominada “Ley de Transformación Digital del Estado”,<sup>34</sup> que en términos muy generales, obliga a los órganos de la administración del Estado a realizar parte importante de sus actos administrativos y servicios mediante procedimientos electrónicos. Esto implica que, si bien se espera aumentar la eficiencia y oportunidad de las acciones del Estado en los servicios que brinda a la comunidad, requerirá de una arquitectura de ciberseguridad para proteger la información y la continuidad de las operaciones que lleva adelante. En el caso del Ejército, la digitalización de muchos de sus procesos corresponde a una práctica que se viene presentando desde hace varios años, al mismo tiempo que las acciones de ciberdefensa se han venido masificando y perfeccionando a lo largo del tiempo. Se afirma entonces que existe una experiencia operacional que puede y ha sido puesta a disposición de otros servicios públicos para el cumplimiento de las políticas en la materia, reforzando con ello, la contribución al desarrollo nacional por una parte e incrementando la capacidad de acción multiagencial por parte del Ejército.

Como es de conocimiento común, actualmente el Estado realiza diferentes actos administrativos

de forma electrónica. Prueba de ello, son los trámites que ofrece el Registro Civil e Identificación, el Servicio de Impuestos Internos o la Tesorería General de la República por nombrar solo algunos. La misma Ley N° 21.180 dispone que en un plazo de cinco años, la mayor parte de los órganos de administración del Estado lleven adelante sus procedimientos de forma digital. Esto quiere decir que la mayor parte de la implementación de las políticas pública, deberán estar apoyadas por mecanismos de seguridad digital, y es ahí donde las capacidades militares de ciberdefensa pueden contribuir de manera determinante con conocimientos y experiencia en el uso y administración de servicios criptográficos, por nombrar algunos. Esto adquiere mayor valor para servicios o ICI, tanto de la defensa, como alguna otra que tenga relación directa con la seguridad de la población.

En segundo término, la ciberdefensa puede aportar al área de misión “Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado”, mediante al apoyo a la conectividad. La descripción de esta área, abarca también “misiones destinadas a apoyar la integración de zonas fronterizas e insulares...”,<sup>35</sup> tareas que se podrían llevar a cabo, no solo a través de la construcción de caminos –como lo que realiza el Cuerpo Militar del Trabajo– sino que también, mediante el apoyo a los sistemas de comunicaciones informáticos. Esto ocurre producto de las capacidades existentes que tiene el Ejército y su distribución territorial, bajo el concepto de cooperación multiagencial pública y privada, especialmente otorgando bienestar y seguridad a las personas, particularmente en zonas aisladas o extremas.

33 *Libro de la Defensa Nacional, op. cit.*, p. 115.

34 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ley N° 21.180, 2019. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1138479>

35 *Libro de la Defensa Nacional, op. cit.*, p. 115.



Finalmente, se puede establecer una relación entre la ciberdefensa y esta área de misión, a partir de la innovación tecnológica. Como se mencionó anteriormente, la contribución al desarrollo nacional incluye actividades destinadas a apoyar iniciativas en procura del progreso del país; bajo esta mirada, la innovación tecnológica requiere necesariamente de la protección de la información para la ejecución de los proyectos, en función de resguardar los procesos de investigación y desarrollo, particularmente en un ambiente de alta competencia. Por otro lado, la investigación e innovación en las áreas relacionadas con la ciberdefensa pueden ser vistas como un fin en sí mismas para el desarrollo tecnológico nacional, en la medida que se entienda como un vehículo para el progreso del país, al mismo tiempo que se abren oportunidades de desenvolvimiento para la industria militar.

## La ciberdefensa y la “Seguridad e Intereses Territoriales”

El aporte de la ciberdefensa a esta área de misión es amplio, pero requiere de una extensión de lo que hasta ahora se entiende como intereses territoriales. En este sentido, la conceptualización del ciberespacio requiere necesariamente la incorporación de nuevos elementos teóricos y prácticos para una mayor utilidad del término. Esto debiese contribuir a mantener una soberanía efectiva sobre lo que se podría denominar como el “*ciberespacio nacional*” y, por lo tanto, su seguridad puede incluirse como parte de los intereses territoriales de la nación. De hecho, la PNCS espera que “*todas las personas puedan disfrutar de*

*un ciberespacio seguro y libre de abusos tales como el acoso en línea, el robo de información personal, la vigilancia masiva...*”<sup>36</sup> condición que puede lograrse con la ayuda de la ciberdefensa, lo que también, indirectamente colabora a la capacidad disuasiva que posee Chile.

También las capacidades militares de ciberdefensa coadyuvan a la seguridad del ciberespacio nacional, mediante su utilización, tanto como un medio de obtención, como de una fuente de información para los efectos del cumplimiento de las misiones específicas en esta área de misión, ya sea en tiempos de normalidad o de excepción constitucional. Lo anterior produce una suerte de externalidad positiva de las tareas permanentes que desarrollan los medios de ciberdefensa, ya que, al operar en el ciberespacio, identifican y neutralizan amenazas, así como, determinan los riesgos existentes, en concordancia con las capacidades tecnológicas con las que cuentan.

## La polivalencia y la eficiencia de las capacidades militares

Un punto importante que debe ser considerado y que es transversal a todas las áreas de misión detalladas, es la forma cómo la polivalencia influye en la eficiencia de las capacidades militares. En este sentido, es sabido que un tanque, una pieza de artillería o un misil antiblindaje, por nombrar solo algunos sistemas de armas, tienen pocas cualidades polivalentes por sí mismas. Sin embargo, al considerar a todos los componentes de una capacidad militar (Material, Entrenamiento,

36 Gobierno de Chile, Política Nacional de Ciberseguridad, 2017, *op. cit.*, p. 15. Disponible en: <https://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2017/05/PNCS-CHILE-FEA.pdf>



Recursos Humanos, Organización, Doctrina, Infraestructura, Sostenibilidad e Información),<sup>37</sup> se puede apreciar que el personal que opera dichos sistemas, alguna parte de su infraestructura, o bien, su logística asociada, sí poseen cualidades polivalentes y seguramente han sido empleadas en ese sentido, durante los últimos años para realizar MOOTW cumpliendo misiones en el contexto de las distintas áreas de misión.

Por otra parte, existen capacidades militares en donde, su material principal, las tripulaciones y su doctrina de empleo, tienen características polivalentes más evidentes, como por ejemplo, algunas capacidades logísticas, de ingenieros de construcción o de sanidad militar, que poseen equipamientos como: vehículos de transporte de personal, maquinaria de construcción vial y hospitales modulares de campaña, por nombrar solo algunos; donde la versatilidad de su empleo, implica la utilización de prácticamente todos los elementos constitutivos de dichas capacidades en forma polivalente.

Es así como gran parte de las capacidades que actualmente posee el Ejército de Chile, pueden ser empleadas en mayor o menor medida, de forma polivalente. No obstante, a pesar de la importancia que tiene para el país, dicho empleo genera una cierta merma en la eficiencia de las capacidades militares, ya sea por una pérdida de horas de instrucción y entrenamiento del personal que las opera, o bien, por el desgaste del equipamiento y el consumo más rápido de los insumos. Lo anterior, sin duda debe ser considerado en la proyección de vida útil de cualquier tipo de capacidad militar, así como, en las planificaciones alternativas que permitan

recobrar la eficiencia de dichas capacidades en tiempos de normalidad.

Sin embargo, la capacidad de ciberdefensa puede desarrollar tareas o cumplir misiones en cualquiera de las áreas detalladas, de manera muy versátil, siendo de utilidad y apoyo para las autoridades civiles o la ciudadanía, al mismo tiempo que de forma recíproca, incrementa su eficiencia y operabilidad, mediante la experiencia que se obtiene al enfrentar amenazas diversas y reales, al desarrollar capacidades de acción multiagencial y al elevar los niveles de conocimiento técnico y especializado del personal integrante de las unidades ejecutivas de ciberdefensa, entre muchas otras externalidades positivas. Todo lo anterior, sin correr el riesgo de desviar su actuar respecto de sus funciones principales o aún más importante, sin desnaturalizar la esencia de la función militar, ya que no se pierde eficiencia al operar en otras áreas de misión ni se desvían esfuerzos o capacidades del área de misión defensa.

## Conclusiones

Los desafíos que impone el ambiente operacional actual y futuro, requieren de una respuesta que se haga cargo de la seguridad en el ciberespacio. Es así, como la capacidad de ciberdefensa con que cuenta el Ejército, es un intento por responder de la mejor forma a este desafío, entendiendo que su desarrollo debe ser permanente.

Un argumento fundamental para promover el desarrollo de la capacidad de ciberdefensa en el Ejército, es su polivalencia. Asumiendo como premisa que esta se cristaliza cuando una capacidad militar puede desarrollar tareas o cumplir

---

37 *Libro de la Defensa Nacional, op. cit., p. 113.*



misiones en áreas de misiones distintas de la defensa, con lo que ha quedado en evidencia que la ciberdefensa se constituye en una capacidad altamente polivalente.

Es así como, en el área de misión de la cooperación internacional, la ciberdefensa se constituye en una importante herramienta de cooperación, especialmente en el intercambio de información y la educación. En el área de la emergencia nacional y la protección civil, puede otorgar una mayor robustez, resiliencia y disponibilidad a las comunicaciones puestas a disposición de las autoridades civiles, para la gestión en procura de recuperar la situación de normalidad. Continuando con el área de la contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, se destaca la cooperación con otros servicios estatales y la colaboración a la protección de la ICI que tiene directa relación con la seguridad de la población. Por último, en el área de la seguridad e intereses territoriales, la ciberdefensa contribuye a mantener una soberanía efectiva en el denominado ciberespacio nacional.

Un factor distintivo en el empleo polivalente de las unidades de ciberdefensa, es que estas no merman ni deterioran sus capacidades, sino que por el contrario, tienden a aumentar su eficiencia y sin correr el riesgo de desnaturalizar su función principal ni su esencia militar propiamente tal, ya que unidades de este tipo, altamente preparadas, con gran capacidad de acción multiagencial, eficientes en su actuar y actualizadas en sus procedimientos, colaboran significativamente a la capacidad disuasiva del país.

La versatilidad del equipamiento y del personal que integra las unidades de ciberdefensa, les permite desarrollar operaciones militares de

forma permanente e independientemente de la situación de normalidad o excepción constitucional en la cual se encuentre el país. Con ello, el Ejército cuenta con una importante capacidad que le entrega cualidades polivalentes para el cumplimiento de sus misiones, tanto permanentes como excepcionales.

Finalmente, existen muchos otros aspectos sobre los cuales la capacidad militar de ciberdefensa, tiene relevancia o puede cumplir roles muy importantes, como por ejemplo, en la educación, en la movilización y reserva nacional, en su integración con los sistemas de ciberseguridad nacional y en los aportes a la política exterior del país, por nombrar solo algunos. Por lo tanto, se estima que desarrollar la capacidad de ciberdefensa, debe continuar siendo una prioridad, ya que apunta directamente a la preparación profesional de personal y a los niveles de madurez organizacional en la materia, lo cual toma tiempo y requiere de un esfuerzo continuo producto del rápido avance tecnológico y de las amenazas.

Con todo lo anterior, se fortalece la capacidad del Ejército de Chile para prevalecer en un ambiente operacional cada vez más complejo en la actualidad e incierto en el futuro.

## Bibliografía

- CHILE, R. D., & ARGENTINA, R. D. (2018). Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Ciberseguridad, Ciberdelitos y Ciberdefensa.
- Defence Academy of the United Kingdom (2020). Cyber Defense School. Recuperado el 6 de Julio de 2020, de <https://www.da.mod.uk/colleges-and-schools/technology-school/defence-cyber-school>



- Ministerio de Defensa de España (2020). Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Recuperado el 21 de Julio de 2020, de [https://www.defensa.gob.es/ceseden/esfas/cursos/cursos\\_perfeccionamiento/cursos/cursosociberdefensa.html](https://www.defensa.gob.es/ceseden/esfas/cursos/cursos_perfeccionamiento/cursos/cursosociberdefensa.html)
- Ejército de Chile (2017). DD-10001 Doctrina El Ejército. División Doctrina.
- ESPINA, Alberto (19 de Marzo de 2019). Discurso del Ministro de Defensa Nacional, para el inicio del año académico de la Fuerzas Armadas. Obtenido de <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/CLASE-MAGISTRAL-TEXTUAL-19032019.pdf>
- Gobierno de Chile (27 de Abril de 2017). Política Nacional de Ciberseguridad. Obtenido de [https://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2018/06/PNCS\\_Chile\\_ES\\_FEA.pdf](https://www.ciberseguridad.gob.cl/media/2018/06/PNCS_Chile_ES_FEA.pdf)
- Gobierno de la República de Chile & Director Nacional de Cibernética de Israel. (2019). Memorándum de Entendimiento en Cooperación de Ciberseguridad. Jerusalén.
- Gobierno de la República de Chile & Gobierno del Reino de España. (2018). Memorándum de Entedimiento sobre Cooperación en Materia de Ciberseguridad.
- MARTÍNEZ M., Ricardo (2018). Discurso de apertura del Seminario "Ciberespacio: desafíos para la seguridad y defensa de Chile en el siglo XXI". Escenarios Actuales, 7 - 10. Obtenido de [https://historico.ejercito.cl/descargador.php?file=1558644434\\_1292745895.pdf&path=documentos](https://historico.ejercito.cl/descargador.php?file=1558644434_1292745895.pdf&path=documentos)
- Ministerio de Defensa de Chile & Departamento de Defensa de EEUU. (17 de Agosto de 2018). Chile y EE.UU. firman acuerdo de cooperación en Ciberdefensa. Obtenido de [defensa.cl: https://www.defensa.cl/noticias/chile-y-ee-uu-firman-acuerdo-de-cooperacion-en-ciberdefensa/](https://www.defensa.cl/noticias/chile-y-ee-uu-firman-acuerdo-de-cooperacion-en-ciberdefensa/)
- Ministerio de Defensa Nacional (2010). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Libro de la Defensa Nacional*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional (9 de Marzo de 2018). Política de Ciberdefensa. *Diario Oficial de la República de Chile* (42.003), p. 4. Obtenido de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2018/03/09/42003/01/1363153.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (9 de Agosto de 2018). Declaración de Intenciones entre el Ministerio de Defensa de Chile y el Ministerio de Defensa de Brasil sobre cooperación en Ciberdefensa. Obtenido de [minrel.gob.cl: https://minrel.gob.cl/canciller-ampuero-califica-como-hito-historico-primera-reunion-de-minrel/2018-08-09/152442.html](https://minrel.gob.cl/canciller-ampuero-califica-como-hito-historico-primera-reunion-de-minrel/2018-08-09/152442.html)
- Ministerio de Telecomunicaciones del Ecuador, Ministerio del Interior del Ecuador, & Ministerio del Interior de Chile. (2019). Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Ciberseguridad.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (11 de noviembre de 2019). Ley N° 21.180. Transformación Digital del Estado. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1138479>
- Real Academia Española (octubre de 2014). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/polivalente>



- República de Chile & Organización de los Estados Americanos. (2018). Memorándum de Entendimiento en Materia de Ciberseguridad. Washington.
- República de Chile & Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. (10 de Septiembre de 2019). Chile y Reino Unido firman acuerdo de cooperación para Ciberseguridad. Obtenido de ciberseguridad.gob.cl: [https://www.ciberseguridad.gob.cl: https://www.ciberseguridad.gob.cl/noticias/chile-y-reino-unido-firman-acuerdo-de-cooperacion-para-ciberseguridad/](https://www.ciberseguridad.gob.cl/noticias/chile-y-reino-unido-firman-acuerdo-de-cooperacion-para-ciberseguridad/)
- República de Chile & República de Colombia. (2019). Memorándum de Entendimiento en Materia de Ciberseguridad, Ciberdefensa y Cibercriminalidad. Santiago.
- República de Chile & República de Estonia. (16 de Enero de 2020). Memorándum de Entendimiento en materia de Ciberseguridad. Obtenido de minrel.gov.cl: <https://minrel.gob.cl/ministra-s-valdivia-acompana-a-presidente-pinera-en-reunion-consu-par/minrel/2020-01-16/183421.html>



# La pandemia en Paraguay: una mirada a su actualidad

Coronel Germán Moreno Casanova<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo busca presentar un variado espectro de ámbitos de acción y antecedentes, que permitan conocer en forma muy somera la situación que ha vivido la República del Paraguay, durante el desarrollo del Covid-19 en el primer semestre del 2020. Es interesante entender como una nación pequeña, mediterránea y sin índices de desarrollo del primer mundo, ha enfrentado los primeros siete meses de la emergencia sanitaria que actualmente nos afecta en forma global.

## Abstract

This article seeks to present a varied spectrum of areas of action and background, which allow a very brief understanding of the situation that the Republic of Paraguay has experienced during the development of Covid-19 in the first half of 2020. It becomes interesting to understand how a small, mediterranean nation with no first world development indexes, has faced the first seven months of the health emergency that currently affects us globally

## Introducción

Nadie podrá rebatir que el gran hito histórico, sanitario y social del año 2020, será la pandemia Covid-19, detectada en la ciudad de Wuhan en China a fines del año 2019, la que ha traído como consecuencia que a fines del mes de septiembre del año 2020, los contagiados superen los 35 millones de personas en el mundo, con más de un millón de muertes.

En los últimos meses, uno de los epicentros de la enfermedad se ha reubicado en Latinoamérica, con una importante

1 Oficial de Estado Mayor de la Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Dirección Operacional, y Profesor Militar de Academia en Logística. Actualmente se desempeña como Agregado de Defensa en la República de Paraguay.



### Palabras Clave

Paraguay  
Covid-19  
Salud  
Fuerzas Armadas  
Medidas

### Keywords

Paraguay  
Covid-19  
Health  
Armed Forces  
Measurements



escalada de casos y fallecimientos en la mayoría de los países sudamericanos, considerando altas tasas de mortalidad y contagio en Brasil, Chile, Perú, Ecuador y, últimamente, un sostenido incremento en el caso de Argentina.

Dentro de esta realidad sanitaria, ha llamado la atención la evolución que la emergencia sanitaria ha tenido en dos países sudamericanos como son Uruguay y Paraguay, dados los bajos números de contagios y fallecimientos.<sup>2</sup> No obstante este último país ha incrementado sus índices, manteniéndose bajos aún para la realidad de la región. Para este caso se entregarán al lector los antecedentes de la República del Paraguay, necesarios para que se forme su propia opinión.

## Paraguay, antecedentes de contexto

Paraguay es una república presidencial, ubicada en una situación de privilegio geográfico en Suramérica, dada su posición central en el subcontinente y su potencial para generar intercambios de todo tipo. Comparte fronteras con Brasil (1.367 Km), Argentina (1.689 Km) y Bolivia (742 Km),<sup>3</sup> pero mantiene nexos comerciales, políticos y geográficos con los demás países de la región, incluyendo por cierto a Chile, el tercer mercado de exportación más importante para el país, con ventas por 245 millones de dólares durante el 2020, en productos tan diversos como arroz, alcohol etílico, tapas para envases y carne, siendo Chile el principal destino de esta última,

con la compra del 35% de toda la producción de Paraguay.<sup>4</sup> Sus datos generales más relevantes se resumen en el siguiente cuadro:<sup>5</sup>

FACTOR	ANTECEDENTES
Población	7.052.983 habs.
Superficie	406.752 km <sup>2</sup>
Densidad población	17,3 habs./km <sup>2</sup>
Alfabetismo	94.02 % <sup>6</sup>
Ingreso p/cápita	US\$ 5.869
Esperanza vida	72,8 años

Fuente: elaboración del autor.

Comparativamente con Chile, su superficie equivale a un poco más de la comprendida entre la Región de Coquimbo y la de Aysén.

Actualmente, y pese a la emergencia sanitaria y a otros factores, presenta estabilidad económica y política, que ha permitido un aumento sostenido de las inversiones en el país en los últimos años, y por ende de su crecimiento.

Su organización territorial considera 17 departamentos, más el área de su capital, Asunción, siendo algunos de los principales asentamientos urbanos por población o importancia geográfica, los siguientes:

CIUDAD	POBLACIÓN <sup>7</sup>
Asunción <sup>8</sup>	521.559
Ciudad del Este	304.282

2 Fallecidos al 9 de septiembre 2020, 45 en Uruguay y 525 en Paraguay. [www. Gub.uy/ministerio-salud-pública/](http://www.Gub.uy/ministerio-salud-pública/) y [mspbs.gov.py/ Covid-19](http://mspbs.gov.py/Covid-19).

3 DGEEC, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2018). "Compendio Estadístico 2018". p. 15.

4 Agencia de Información Paraguaya, ver en [www.ip.gov.py](http://www.ip.gov.py)

5 DGEEC (2018). *op. cit.*, pp. 13, 18, 20, 59 y 79.

6 [www.uis.unesco.org/en/country/PY](http://www.uis.unesco.org/en/country/PY)

7 [www.Wikipedia.com](http://www.Wikipedia.com)

8 La ciudad de Asunción tiene una densidad poblacional de 4.458 hab/ km<sup>2</sup>



CIUDAD	POBLACIÓN <sup>7</sup>
Encarnación	134.059
Pedro Juan Caballero	120.576
Concepción	85.876
Mariscal Estigarribia	28.870

**Fuente:** Elaboración del autor.

## La emergencia y las acciones entre marzo y julio del 2020

El primer caso de Covid-19 detectado en el país, se identificó el día 7 de marzo del 2020, y correspondió a un paciente masculino que ingresó al país proveniente desde Ecuador.<sup>9</sup> El día 10 de marzo, se conoció el segundo caso, quién también había ingresado desde el exterior, en este caso desde Argentina.<sup>10</sup> La primera muerte registrada fue el 20 de marzo.<sup>11</sup>



Ejército paraguayo en control carretero.

**Fuente:** [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py)

En forma inmediata a la aparición de los primeros casos, el gobierno dispuso, el 10 de marzo del 2020, una serie de medidas restrictivas, como

la suspensión de clases en colegios y universidades, eventos masivos, suspensión de vuelos desde Europa (en ese momento foco masivo de contagios), restricción de movimiento a la ciudadanía entre las 20 horas y las 04 horas, entre otras.

Esta rápida reacción inicial del gobierno, ha tenido probablemente repercusiones en el buen manejo administrativo de la emergencia sanitaria, como lo analizaremos posteriormente.

El gobierno extendió, inicialmente, esta cuarentena parcial hasta el 12 de abril del 2020, y la integró con una cuarentena total que prohibió los movimientos y actividades de la casi totalidad de la población nacional, salvo aquellas de carácter imprescindibles como servicios sanitarios, Fuerzas Armadas, farmacias, bombas de bencina y supermercados, con estrictas medidas de control, ejercidas desde un primer momento por la policía y las Fuerzas Armadas.

Simultáneamente, se estableció el cierre de las fronteras terrestres con Brasil, Argentina y Bolivia, y del Aeropuerto Internacional de Asunción, salvo para los viajes de carácter humanitario, los que han sido controlados centralizadamente por las autoridades nacionales.

Con la finalidad de supervisar esta, y otras actividades vinculadas a la emergencia, se estableció el Centro de Coordinación Interinstitucional de Apoyo al Ministerio de Salud, instalado en el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), en el Ministerio de Defensa Nacional.

9 [www.OPS](http://www.OPS) (consultada el 2 de junio de 2020)

10 [www.cnnspanol.cnn.com](http://www.cnnspanol.cnn.com) (consultada el 10 de marzo de 2020)

11 [www.efc.com](http://www.efc.com) (consultada el 21 de marzo de 2020)



En cuanto a la información oficial, esta ha sido entregada en forma diaria por el ministro de Salud, doctor Julio Mazzoleni, a través de los medios de comunicación social y la página web de ese ministerio.



Ministro de Salud Mazzoleni en un reporte diario.

**Fuente:** [www.radionacional.gov.py](http://www.radionacional.gov.py)

Posteriormente, se diseñó una planificación escalonada de restricción y liberación de medidas, llamada “Cuarentena Inteligente”, la que en su versión inicial considera 4 Fases,<sup>12</sup> con medidas de restricción y apertura conforme a la evolución de la emergencia sanitaria en las distintas zonas del país; estas han permitido ejecutar un adecuado control de las tareas ejecutadas, con la necesaria flexibilidad en su desarrollo, lo que se ha traducido en variaciones a las fechas de implementación de cada fase.

Actualmente, y dado el incremento de casos, el gobierno mantiene distintos niveles de restricción (Fases), de acuerdo a la realidad sanitaria de cada departamento, y ha complementado a la “Cuaren-

tena Inteligente”, con una “Cuarentena Social”, que restringe actividades sociales y desplazamientos nocturnos, con la finalidad de controlar el aumento de casos y no afectar las actividades productivas en forma simultánea.<sup>13</sup>

Es pertinente destacar, como un factor relevante de análisis, el estricto protocolo de control fronterizo, que ha llevado a suspender el tránsito total por los pasos habilitados, especialmente en los considerados en la frontera con Brasil, importante zona de intercambio y comercio para Paraguay. Esto también ha incidido en los buenos resultados sanitarios, pero obviamente ha impactado en el comercio bilateral, especialmente en los departamentos de Amambay y Alto Paraná, considerando que Ciudad del Este<sup>14</sup> es una de las tres zonas de libre comercio más relevante del mundo.

Actualmente, solo se mantiene un controlado paso de mercaderías e insumos de primera necesidad a través de vehículos de carga, revisados por los cordones sanitarios dispuestos.

El control de ingreso al país, y la suspensión de vuelos internacionales, han obligado al gobierno a coordinar y centralizar la ejecución de múltiples vuelos humanitarios para permitir el retorno de paraguayos a su tierra. En este sentido han ingresado más de 11.000 personas durante los primeros meses de la emergencia, permitiendo además la salida de extranjeros hacia sus respectivas naciones, incluyendo en ello a más de 100 chilenos, mediante un trabajo realizado en

12 Para conocer detalle de las Fases, se sugiere revisar infografía en [www.mspbs.gov.py/cuarentena-inteligente](http://www.mspbs.gov.py/cuarentena-inteligente)

13 Decreto Presidencial N° 3964 de 22 de agosto 2020.

14 Capital del departamento de Alto Paraná, situada a 327 km de la capital. Es Considerada la triple frontera por limitar al limitar con Argentina y Brasil. Se desarrolla una gran actividad comercial y turística.



coordinación con las autoridades diplomáticas chilenas en Paraguay.<sup>15</sup>



Chilenos repatriados desde Paraguay.

Fuente: foto del autor.

Con la finalidad de asignar recursos especiales para la emergencia, el gobierno dispuso de un fondo de 1.600 millones de dólares, destinado a las compras de insumos y equipos médicos, y otras necesidades relacionadas con la Pandemia.

A la fecha este fondo presenta un bajo porcentaje de ejecución, y además se ha visto afectado por cuestionamientos políticos y ciudadanos a la metodología para su empleo, lo que se ha reflejado en compras fallidas de elementos médicos esenciales, siendo esto, junto a las medidas sanitarias, uno de los grandes desafíos para las autoridades.

## El sistema de salud

El sistema de salud paraguayo, al momento del inicio de la pandemia, se encontraba abocado al combate de un importante incremento de casos

de dengue, que azotaba al país desde el año 2019, con más de 10.000 casos reportados.<sup>16</sup>

En relación al Covid-19 y en primer término, las toma de muestras, en general, han sido bajas para las necesidades nacionales, considerando que al comienzo de la misma solo se encontraba habilitado para el procesamiento de estas un solo laboratorio, lo que redundaba en una capacidad de toma de muestras no superior a 100 test diarios. Esta situación ha venido mejorando con el paso de los meses, tanto en laboratorios certificados, como en cantidad de tomas diarias que ya supera los 2.000 test diarios, con un total de 227.011 pruebas RT-PCR realizadas en el país.<sup>17</sup>

Misma situación, afecta a la cantidad de camas de alta complejidad disponibles para la emergencia. Para paliar esta realidad, se han tomado una serie de medidas, como disponer de las capacidades de la red privada, hospitales de Policía y Fuerzas Armadas, construcción de pabellones modulares anexos a los recintos médicos, entre otras. El incremento de las mismas permite actualmente contar con 509 camas de cuidados intensivos, considerando que se inició la emergencia con 308 en el mes de enero del 2020.<sup>18</sup> A ellas de deben sumar las que se puedan utilizar del sistema privado.

Los ventiladores mecánicos, también han sido un tema de preocupación de las autoridades sanitarias, principalmente por la necesidad de aumentar la capacidad existente en el país, la que se estima del orden de los 250 a julio del 2020. Esto, al igual que en otros países, no ha

15 [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py) (consultado el 20 de julio de 2020)

16 El dengue es una infección transmitida por mosquitos, que se desarrolla principalmente en las regiones tropicales y subtropicales. Constituye una preocupación permanente del ministerio de salud paraguayo.

17 [www.mspbs.gov.py/reporte-covid19](http://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19), al 13 de septiembre de 2020.

18 [www.ultimahora.com](http://www.ultimahora.com). (consultado el 21 de agosto de 2020)



estado exento de polémicas, como fue el caso de la prohibición de salida desde Brasil de 50 equipos comprados en ese país, lo que llevo a reclamos diplomáticos por la fallida entrega de los mismos.



Construcción del 1er. pabellón de contingencia en el predio del INERAM<sup>19</sup>

Fuente: [www.hoy.com.py](http://www.hoy.com.py)

Actualmente, y considerando el aumento de casos de contagiados, se tiene cierta preocupación por la capacidad existente para enfrentar un aumento explosivo de casos de Covid-19 y otras enfermedades de características respiratorias, los que podrían poner al sistema en una situación de complejidad e inclusive de colapso.

En cuanto al control de los infectados y de repatriados, el gobierno dispuso la implementación de albergues organizados y administrados principalmente por las FAs, además de algunos privados y de organizaciones solidarias, considerando 55 albergues y 11 hoteles en el país.<sup>20</sup> En estos han sido trasladados miles de ciudadanos.

## El rol de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas paraguayas se desplegaron junto con las primeras medidas dispuestas por el gobierno, desarrollando a lo largo de este período una diversa cantidad de tareas en apoyo a la ciudadanía y al control de la emergencia. Estas han exigido al máximo sus capacidades humanas y materiales, desplegando desde un primer momento más de 17.000 hombres y mujeres para estas misiones, las que de indican a continuación:



Ejército en actividades de desinfección.

Fuente: [www.dialogo-americas.com](http://www.dialogo-americas.com)

- Habilitación de instalaciones sanitarias institucionales para apoyo al sistema sanitario nacional.
- Habilitación, control y administración de una gran cantidad de albergues, dispuestos en cuarteles militares, los que han tenido la misión prioritaria de concentrar a los ciudadanos repatriados, mientras realizan su cuarentena obligatoria de 14 días, en estas instalaciones.
- Implementación y control en los cordones sanitarios, en conjunto con la Policía.

19 Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y del Ambiente (INEREM).

20 [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py) (consultado el 12 de mayo de 2020)

- Control estricto de las áreas fronterizas del país, tanto en sus límites terrestres como fluviales.
- Fabricación de productos de protección individual.
- Apoyo al sistema de transporte público con medios de buses de las FAs, especialmente en la primera fase de la cuarentena.
- Transportes logísticos, terrestres y aéreos de personal, insumos y equipo.



Transporte de insumos y víveres.

Fuente: [www.fuerzaaerea.mil.py](http://www.fuerzaaerea.mil.py)

## Polémicas y movimientos sociales

Las polémicas no han estado ausentes en la gestión de la emergencia sanitaria en el Paraguay, principalmente en lo relacionado a las compras efectuadas por distintos organismos estatales, lo que ha implicado incluso, la renuncia de autoridades directivas y el inicio de investigaciones judiciales.

Además de lo anterior, existen reclamos originados en sectores productivos y/o de servicios, los que han visto sus actividades sumamente restringidas, producto de las medidas adoptadas en la

cuarentena. Todo ello se ha entremezclado con otras reivindicaciones que tienen sus orígenes en demandas anteriores a la emergencia.

La influencia de los medios de comunicación social y la capacidad de convocatoria de las redes sociales, han generado el desarrollo de manifestaciones públicas en las principales ciudades del país, que solicitan entre otras un mejor manejo de los recursos públicos, combatir la corrupción, medidas para minimizar los despidos y reactivar la economía.<sup>21</sup>

También se aprecia en este contexto, la participación de organizaciones políticas con agendas distintas del gobierno en ejercicio.

Sin embargo, es pertinente comentar que a la fecha, estas se han ejecutado sin actos de violencia o destrucción que hemos podido observar en otros países de la región, salvo evento menores.

## Otros Apoyos

En apoyo a las gestiones y compras realizadas a nivel gubernamental, hay que sumar las múltiples donaciones realizadas por privados, organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros. Se destaca, entre otras, equipos y trajes de protección donados por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), las variadas donaciones entregadas desde Taiwán (mascarillas, ropa médica, camas clínicas, insumos, entre otros), tradicional aliado político y diplomático de Paraguay, o el envío de 250 respiradores mecánicos por el gobierno de EE.UU. Además se pueden destacar las ayudas enviadas por los gobiernos de Turquía, Grecia,

21 [www.ultimahora.com](http://www.ultimahora.com) (consultado el 1 de julio de 2020) y otros medios de comunicación social.

Corea, Alemania, Israel, Escocia, Italia y Japón, entre otros.<sup>22</sup>



Donación respiradores por EE.UU.<sup>23</sup>

Fuente: [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py)

## Conclusiones

Al terminar el primer semestre de esta pandemia, nadie puede asegurar cual será la evolución de la misma, no solo en Paraguay, si no que en el mundo entero. Existen rebrotes en países que parecía que habían superado o controlado los contagios, por lo cual es incierto el futuro cercano en este país sudamericano.

Sin perjuicio de lo anterior, aún conociendo que la pandemia es dinámica y evoluciona muy rápidamente, las medidas adoptadas por el gobierno paraguayo, en general han dado resultados, lo que se refleja en una baja cantidad de personas contagiadas, pero principalmente en el mínimo número de fallecidos (525 fallecidos al 13 de septiembre de 2020), que si bien refleja el dolor de las familias afectadas, son menores a los de toda la región, salvo Uruguay.

Esto ha sido una combinación de factores, como la respuesta gubernamental y la implementación de una estricta cuarentena, la ubicación geográfica del país y el cierre total de sus fronteras. Además, cobra validez que los análisis de la situación deben ser realizados con realismo y apoyados en los asesores técnicos de la materia, tal como señalara el Director General de Servicios de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Juan Carlos Portillo, *“Éramos conscientes de que nuestro sistema de salud es débil”*,<sup>24</sup> lo que pareciera que reforzó la necesidad de tomar medidas estrictas que han tenido, hasta la fecha, uno de los más bajos índices en la región.

No se puede dejar de considerar, como un factor positivo que la población ha acatado en forma ordenada y disciplinada las diferentes medidas y restricciones impuestas.

Todos estos antecedentes han sido destacados, por medios informativos internacionales de prestigio como el *New York Times*, la BBC o CNN, además por cierto, de los reconocimientos de organismos como la Organización Panamericana de la Salud. La directora del sitio de análisis *Américas Society/Council of the Americas* Carin Zissi, señaló a la BBC que *“A diferencia de otros gobiernos, ... el de Paraguay consiguió enviar un mensaje claro y actuó de manera coherente... lo que permitió que la población acatase las decisiones y actuase de forma responsable”*. En tanto Roberto Escoto representante de la Organización Panamericana de la Salud, indicó que *“tanto el liderazgo político como la actitud positiva de la*

22 [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py) (consultado el 22 de junio de 2020) y ADN Paraguay (consultado el 7 de septiembre del 2020).

23 [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py)

24 [www.bbc.com](http://www.bbc.com) (consultado el 19 de junio de 2020)



población fueron clave para lograr la contención de la difusión del virus".<sup>25</sup>

Los grandes desafíos para los próximos meses, probablemente, estarán focalizados en robustecer el sistema de salud nacional y mejorar los procesos de licitaciones y compras públicas, especialmente en lo vinculado a equipos e insumos médicos.

En cuanto a lo económico ejecutar el plan de reactivación económica que se encuentra diseñando el gobierno, ya que al igual que la economía mundial, Paraguay verá afectado su crecimiento, así como la generación de empleos, lo que ya se ha empezado a notar con el cierre de diversos emprendimientos y sus consiguientes despidos, que se estiman en más de 300.000 como consecuencia de la pandemia.<sup>26</sup>

Un factor interesante de estudio está vinculada a la creciente influencia de las redes sociales en cuanto a información, denuncias, evaluación y seguimiento del desempeño de las autoridades, Fuerzas Armadas y diversas entidades empleadas.

Finalmente, las Fuerzas Armadas, han demostrado poseer capacidades versátiles para asumir distintas tareas en el marco de la pandemia, lo que ha sido reconocido por la opinión pública. El desafío será optimizar los esfuerzos por continuar en el cumplimiento de las misiones asignadas por las autoridades nacionales, y de paso preservar la positiva percepción general de su desempeño.

## Bibliografía

- Agencia de información Paraguaya  
<http://www.ip.gov.py>
- ABC. <http://www.abc.com.py>
- Agencia EFE. <http://www.efe.com>
- CNN en español. <http://www.cnnspanol.cnn.com>
- DGEEC (2018) Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. "Compendio Estadístico 2018".
- El Independiente. <http://www.independiente.com.py>
- La Nación. <http://www.lanacion.com.py>
- Última Hora. <http://www.ultimahora.com>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay <http://www.mspbs.goc.py>
- Ministerio de Salud Pública de Uruguay. <http://www.gub.uy/>
- OPS, Organización Panamericana de la Salud <http://www.Paho.org>
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación <http://www.UIS.Unesco.org>
- [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> [www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py) (consultado el 14 de mayo de 2020)



# Salud global y política exterior: entre la interdependencia global e independencia nacional

Felipe Crowhurst Pons<sup>1</sup>

## Resumen

El siguiente artículo analiza la propuesta de Global Health Diplomacy (GHD) y su implementación en materia de cooperación sanitaria internacional y control de enfermedades infecciosas. El concepto fue acuñado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2008 para promover asuntos de salud global como prioridades de política exterior. Desde entonces, la iniciativa se ha enfocado en fortalecer los mecanismos de cooperación internacional sanitaria y control de enfermedades infecciosas, por lo cual ha recibido elogios y críticas. Considerando el contexto de la pandemia de Covid-19 y otras circunstancias previas, el artículo expone varios casos que visibilizan una de las principales complejidades del GHD: la conciliación de objetivos relacionados con la interdependencia global (salud global) y los intereses nacionales (política exterior). El análisis concluye que el GHD suele ser instrumentalizado para alcanzar otros fines distintos a la consolidación de un marco de gobernanza global sobre emergencias epidemiológicas.

## Abstract

The following article analyzes the Global Health Diplomacy (GHD) proposal and its implementation in international health cooperation and infectious disease control. The United Nations General Assembly coined the GHD concept in 2008 to promote global health issues as foreign policy priorities. Since then, the initiative has focused on strengthening mechanisms for international health cooperation and infectious disease control, for which it has received both praise and criticism. Considering

1 Master of Science (MSC) en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, Universidad de Ámsterdam, Países Bajos. Profesor de Relaciones Internacionales y Política Exterior en la Universidad del Desarrollo y la Universidad Alberto Hurtado. Investigador Asociado al proyecto "el Impacto de las Políticas Regionales y el Covid-19 en la Vida de los Inmigrantes en Argentina, Chile y Colombia", University of Southern California (USC), Estados Unidos.



### Palabras Clave

Salud global  
Política exterior  
Diplomacia  
Global Health Diplomacy  
Coronavirus

### Keywords

Global health  
Foreign policy  
Diplomacy  
Global Health Diplomacy  
Coronavirus



*the Covid-19 pandemic and other previous circumstances, the article presents a set of cases that stress one of the main complexities of Global Health Diplomacy: the conciliation of global interdependence (global health aims) and national interests (foreign policy aims). The analysis concludes that the GHD is usually instrumentalized for other purposes than the consolidation of a global governance framework on epidemiological crises.*

## Introducción

La pandemia de SARS-CoV-2, el virus que provoca la enfermedad Covid-19, ha incitado una nueva tensión estructural en las relaciones internacionales del siglo XXI.

Lo que aparentemente comenzó como un brote en Wuhan, capital de la provincia china de Hubei, terminó convirtiéndose en una calamidad sanitaria de alcance global.

Esta situación ha llevado al mundo a un conjunto de situaciones imprevistas hasta hace pocos meses, tales como el cierre o control reforzado de fronteras, vuelos comerciales y espacios de aglomeración pública, entre otras medidas para controlar la propagación del patógeno entre seres humanos.

Los récords del nuevo coronavirus son elocuentes. Según el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la pandemia de Covid-19 ha generado una recesión global sin precedentes desde la Gran Depresión, duplicando los efectos del *crash* del 2008-2009 y elevando la tasa de desempleo global a sus registros más altos desde 1965.<sup>2</sup>

Por otra parte, la producción, comercialización y adquisición de bienes e insumos médicos ha desencadenado una competencia feroz entre

países, tensionando al máximo los mecanismos de cooperación internacional en salud y control de enfermedades.

Uno de esos mecanismos corresponde al Global Health Diplomacy (GHD). Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el GHD ha sido clave para la gobernanza global en salud y la contención de emergencias sanitarias en el pasado. Sin embargo, la pandemia de Covid-19 ha puesto a ese instrumento diplomático bajo una presión inconmensurable, cuestionando su significado y potencial colaborativo.

Por esta razón, analizaremos el concepto de Global Health Diplomacy a través de distintos casos para entender uno de sus principales problemas prácticos: la conciliación entre objetivos de interdependencia global e intereses nacionales.

## Global Health Diplomacy o Diplomacia en Salud Global: origen y supuestos

La Diplomacia en Salud Global es un concepto que surge en noviembre de 2008 tras la aprobación de la Resolución 63/33 de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU). La medida, que reconoce la estrecha interdependencia entre política exterior y salud global, exhorta a los Estados miembro a colaborar en la solución de desafíos para el bienestar

2 GOPINATH, Gita. The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression [online]. IMF (14 abril 2020); KOSE, Ayhan y SUGAWARA, Naotaka. World Bank: Covid-19 recession is expected to be twice as bad as the 2009 financial crisis [online]. WEF (18 junio 2020).



físico y emocional, todo ello en aras de la paz, la seguridad, el desarrollo y el comercio.

En septiembre de 2006, los ministros de Relaciones exteriores de Brasil, Francia, Indonesia, Noruega, Senegal, Sudáfrica y Tailandia, firmaron la Declaración Ministerial de Oslo sobre Salud Global. A través de ella se constituyó la Iniciativa en Salud Global y Política Exterior, un grupo de trabajo que contribuyó al posicionamiento de la política exterior y la salud global como temas conexos.<sup>3</sup>

La arquitectura multilateral en salud descansa en casi tres siglos de historia.<sup>4</sup> De esta manera, el concepto Global Health Diplomacy es una expresión que sintetiza su diseño contemporáneo, caracterizado actualmente por sus múltiples niveles de acción y la pluralidad de actores que la componen.<sup>5</sup>

La Tabla N° 1 sintetiza los supuestos del GHD en base al grado de formalidad de sus niveles de acción internacional.

Niveles	Actores principales	Objetivo principal	Ejemplos
Formal (Bilateral y Multilateral).	Estados y organizaciones internacionales.	Adoptar y promover acuerdos vinculantes.	Acuerdos sobre el VIH/SIDA entre Estados Unidos y países asociados al PEPFAR. Negociaciones bajo convenciones marco de la OMS.
Semiformal (Multistakeholder).	Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales (ej. empresas privadas, ONG, grupos armados).	Adoptar y promover acuerdos vinculantes o no vinculantes (relativo).	El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y Malaria. Iniciativa Global para la Erradicación del Polio. "Días de Tranquilidad" (acuerdos de cese al fuego para inmunizar a población vulnerable).
Informal (Descentralizado).	No estatales (ej. empresas, universidades, ONGs, técnicos de agencias de gobierno, etc).	Adoptar y promover acuerdos no vinculantes. <sup>6</sup>	Acciones autónomas del CDC o USAID en prevención y control de enfermedades en el exterior. Donaciones y misiones médicas financiadas por fundaciones. Programas de cooperación para investigaciones y pruebas clínicas.

Tabla N°1: Niveles de acción internacional en Global Health Diplomacy.

**Fuente:** elaboración propia en base a Katz *et al.* (2011), Michaud y Kates (2013), Kickbusch (2013) y Stein (2015).

Para profundizar sobre cada uno de los niveles presentados, leer Katz *et al.* (2011).

Algunos casos recientes permiten comprender el carácter multinivel y multiactor del Global Health Diplomacy. Por ejemplo, en 2003, los líderes polí-

ticos y religiosos del norte de Nigeria, de mayoría musulmana, decidieron boicotear una campaña de vacunación contra el polio por el supuesto

- WATT, Nicola; GÓMEZ, Eduardo y MCKEE, Martin. "Global health in foreign policy-and foreign policy in health? Evidence from the BRICS". En *Health Policy and Planning* (2014), 29 (6), p. 763.
- KICKBUSCH, Ilona. "21st Global Health Diplomacy". En NOVOTNY, KICKBUSCH y TOLD (eds.), 21st Century Health Diplomacy: A New Relationship Between Foreign Policy and Health. *World Scientific*, 2013, pp. 1-11; PÉREZ, Daney. "La diplomacia de salud y su presencia en las relaciones internacionales del siglo XX". En *Revista de Salud Pública Internacional* (2012), 3 (1), pp. 3-5.
- KATZ, Rebecca *et al.* "Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization". En *Milbank Quarterly* (2013), 89 (3), pp. 506-514.
- No vinculantes desde el punto de vista de la diplomacia estatal tradicional.



uso de vacunas que afectaban la fertilidad de las mujeres.<sup>7</sup>

El brote, que comenzó a nivel subnacional, se extendió a lo largo del país y de otros países africanos, lo que llevó a intensas negociaciones diplomáticas entre países de la región, Estados Unidos, ONGs y organizaciones internacionales, entre ellas, la Organización para la Cooperación Islámica.

El problema se resolvió meses después cuando Estados Unidos, el productor de las vacunas y principal líder de la guerra contra el terrorismo islámico, accedió a trasladar la producción a Indonesia, país de mayoría musulmana que ofrecía mayores garantías políticas y religiosas al norte giriano.<sup>8</sup>

Según Ilona Kickbusch, la propuesta del Global Health Diplomacy *“aspira a asegurar la salud como un derecho humano y un bien público global, basándose en la doble responsabilidad del diplomático de servir al interés nacional y el interés global”*.<sup>9</sup>

De esta manera, la Diplomacia en Salud Global defiende el acceso a la salud “sin apellido” como un propósito universalista, lo que ha motivado sendos debates sobre sus alcances en materia de acceso a la salud pública y privada, la preservación de la soberanía estatal y los alcances de la globalización en salud.<sup>10</sup>

Las tensiones que genera el Global Health Diplomacy en el debate público se deben principalmente a sus implicancias políticas, económicas y socioculturales en el plano internacional. En este sentido, la intersección entre “interés nacional e interés global” ha generado más de alguna suspicacia entre la comunidad diplomática y la comunidad en salud, para quienes ha sido muy difícil congeniar prioridades y agendas de política exterior y salud global consistentes en el tiempo.<sup>11</sup> Lo anterior, se refleja en escisiones políticas y epistemológicas profundas sobre lo que es la política exterior y la salud global para ambas comunidades, afectando la integración y complementación de metas.

## Global Health Diplomacy y política exterior

La compleja relación entre GHD y política exterior apunta a la securitización e instrumentalización de la salud global.

Para la comunidad diplomática, la salud global es un medio de política exterior, sobre todo en materia de seguridad, comercio, propiedad intelectual y prestigio internacional. En cambio, para la comunidad médica, la política exterior es un medio para la salud global, entre ellos el acceso universal a la salud, la provisión de bienes públicos globales contra enfermedades transmisibles y no transmisibles, y la promoción del GHD como asunto multilateral.<sup>12</sup>

7 STEIN, R. A. “Political will and international collaborative frameworks in infectious diseases”. En *International Journal of Clinical Practice* (2015), p. 45.

8 KATZ et al. *op. cit.*, pp. 514-515.

9 KICKBUSCH, *op. cit.*, pp. 11.

10 *Ibidem*, pp. 1-40; PÉREZ, *op. cit.*, pp. 1-13; FRANCO-GIRALDO, Álvaro. “Salud global: una visión latinoamericana”. En *Revista Panamericana de Salud Pública* (2016), pp. 128-136.

11 KICKBUSCH, *op. cit.*, pp. 12-16; TOBAR, Sebastián et al. “Diplomacia de la salud: fortalecimiento de las oficinas de relaciones internacionales de los ministerios de salud en las Américas”. En *Revista Panamericana de Salud Pública* (2017), 41, pp. 2-3.

12 KATZ et al. *op. cit.*, pp. 517- 519; MICHAUD, Josh y KATES, Jennifer. “Global health diplomacy: advancing foreign policy and global health interests”. En *Global Health: Science and Practice* (2013), 1(1), p. 24.



En este sentido, la Diplomacia en Salud Global debe ser para el “bien de la salud y la equidad”, y no un medio para fines fuera de ese alcance.

La gran mayoría de las experiencias internacionales demuestran la dualidad del Global Health Diplomacy como instrumento de política exterior. Por ejemplo, Estados Unidos ha logrado impulsar e institucionalizar iniciativas para combatir enfermedades infecciosas mediante la colaboración de agencias federales. Una de las más conocidas es el US President’s Emergency Plan For AIDS Relief (PEPFAR). El principal objetivo del PEPFAR es revertir el avance del VIH y SIDA a nivel nacional y en países asociados.

Esta iniciativa, lanzada en 2003 en los albores de la cuestionada Guerra de Irak, ha sido considerada como un instrumento de *smart power* que concilia objetivos de *hard power* y *soft power* en política exterior, tales como la seguridad nacional y humana, la prevención y control de enfermedades, y el prestigio internacional como resultado de estrategias de diplomacia presidencial y pública, difuminando así las críticas existentes hacia las “guerras sin fin”<sup>13</sup> de Estados Unidos.<sup>14</sup>

China igualmente ha instrumentalizado el GHD para sus propios fines, especialmente tras los brotes

pandémicos de SARS (2003) y H7N9 (2013) que se originaron en el país. Desde entonces, Beijing ha construido redes de apoyo y cooperación funcionales a su ascenso internacional.<sup>15</sup> Por ejemplo, entre 2000 y 2012, el país asiático se convirtió en uno de los 10 principales proveedores de ayuda y cooperación en salud global para África, una región estratégica para la movilización de intereses chinos en materia económica, financiera y multilateral.<sup>16</sup> Además, China, junto con Brasil, Rusia e India, todos miembros del BRICS, son considerados como parte del grupo de *phamerging markets*, es decir, países que cuentan con industrias farmacéuticas en ascenso y proyección global.<sup>17</sup>

En América Latina y el Caribe, Brasil y Cuba han liderado las banderas de la salud global desde un enfoque de cooperación Sur-Sur. En el caso brasileño, desde el gobierno de Lula da Silva se impulsó una agenda de cooperación internacional en salud enfocada en América Latina y excolonias portuguesas en África, la cual contribuyó significativamente al posicionamiento de Brasil como potencia del Sur Global y ganarse el apodo de *global player*.<sup>18</sup> Con respecto a Cuba, la isla caribeña ha preservado una política exterior históricamente anclada en la promoción de su sistema de salud y la cooperación sanitaria internacional, lo que

- 
- 13 Al igual que Estados Unidos, Reino Unido desarrolló la iniciativa Health is Global (2008-2013), con el fin de apalancar críticas domésticas e internacionales hacia su rol en la guerra de Irak y el combate contra el terrorismo. Ver LABONTÉ, Ronald y GAGNON, Michelle. “Understanding how and why health is integrated into foreign policy - a case study of health is global, a UK Government Strategy 2008–2013”. En *Globalization and Health* (2013), 9(24), pp. 1-19.
- 14 KATZ *et al. op. cit.*, p. 10; KICKBUSCH, *op. cit.*, p. 14; MICHAUD y KATES, *op. cit.*, pp. 25-26.
- 15 KEVANY, Sebastian. “Global Health Diplomacy, ‘Smart Power’, and the New World Order”. En *Global Public Health* (2014), 9 (7), pp. 767–773; STEIN, *op. cit.*, pp. 41–48.
- 16 GRÉPIN *et al.* “China’s role as a global health donor in Africa: what can we learn from studying under reported resource flows?”. En *Globalization and Health* (2014), 10 (84), pp. 1-3; LIN, Shuang *et al.* “China’s health assistance to Africa: opportunism or altruism?”. En *Globalization and Health* (2016), 12 (83), p. 1.
- 17 LOONEY, William. Strategies for emerging markets: seven keys to the Kingdom (online). PharmExec (1 agosto 2010). Consultado el 22 de julio de 2020.
- 18 GÓMEZ, Eduardo. Brazil’s Blessing in Disguise [online]. *Foreign Policy* (22 julio 2009). Consultado el 21 de julio de 2020; MOCELLIN, Tiago y FRANZOI, Clarissa. “El diálogo entre la salud y la política exterior en la cooperación brasileña en bancos de leche humana”. En *Ciência & Saúde Coletiva* (2017), 22 (7), pp. 2280-2281.



se refleja principalmente a través de sus servicios médicos y de capacitación Sur-Sur.<sup>19</sup> Sus críticos, sin embargo, sostienen que la “diplomacia médica” de Cuba arrastra motivaciones geopolíticas y económicas por su conflictiva relación con Estados Unidos desde la Revolución Cubana.

## Desafíos pos Covid-19 para la diplomacia en salud global

La constante intersección entre política exterior y salud global demuestra que el GHD sirve para propósitos duales: la gestión de la interdependencia global y la satisfacción de intereses nacionales. Algunos países resuelven esta disyuntiva asumiendo un *enlightened self-interest*, una doctrina utilitarista de interés propio “iluminado” trabajada por Alexis de Tocqueville en su seminal libro *Democracy in America*. El concepto, utilizado con fines retóricos en declaraciones de diplomáticos y expertos en GHD del Norte Global (especialmente de Estados Unidos), alude al imperativo moral de un país en ayudar a otros para el “bien propio”. En términos simples, esto significa entregar asistencia sanitaria a otro país para evitar que una enfermedad llegue a territorio nacional. La experiencia internacional, sin embargo, sugiere lo contrario, y la pandemia de Covid-19 ha demostrado una notable inclinación hacia la preservación de los intereses nacionales por sobre la interdependencia global.

Washington es considerado como uno de los principales defensores y proveedores de asistencia

sanitaria a nivel mundial. Hay un gran número de fondos de apoyo y cooperación internacional en salud que dependen del liderazgo político estadounidense y su sostén financiero y técnico.<sup>20</sup> Sin embargo, en el contexto actual de la pandemia de Covid-19, Estados Unidos ha generado más incertidumbres que certezas sobre su práctica diplomática. Ello se debe a su situación epidemiológica a nivel nacional, a la embestida de la administración Trump contra la OMS,<sup>21</sup> y a las acusaciones de retención, incautación e incluso de sustracción de equipos e insumos médicos de otros países,<sup>22</sup> debilitando la credibilidad internacional de Estados Unidos y su inversión material y simbólica en Global Health Diplomacy.

En el contexto de la pandemia de Covid-19, China ha sido activa en comerciar, gestionar y donar asistencia sanitaria y médica a distintas regiones del mundo, incluyendo la Unión Europea y las Américas, con el fin de menguar críticas –y prejuicios– sobre su rol en el origen del virus y la calidad de sus primeras pruebas de coronavirus.<sup>23</sup> En este sentido, la industria farmacéutica china ha exhibido resultados dulces y amargos que no han alterado su potencial global, focalizando sus más recientes esfuerzos en competir, mano a mano, con las industrias occidentales en la carrera por la “primera” vacuna contra el Covid-19. Lamentablemente, este proceso ha omitido, o al menos invisibilizado, los desafíos comerciales y territoriales que enfrentarán las

19 PÉREZ, *op. cit.*, pp. 9-13.

20 KATZ *et al.*, *op. cit.*, pp. 503-523.

21 COHEN *et al.* Trump administration begins formal withdrawal from World Health Organization [online]. CNN Politics (8 julio 2020). Consultado el 21 de julio de 2020.

22 ANKEL, Sophia. At least 5 countries - including a small Caribbean island - are accusing the US of blocking or taking medical equipment they need to fight the coronavirus [online]. *Business Insider* (7 abril 2020). Consultado el 22 de julio de 2020.

23 VALENZA, Domenico. The Irresistible Rise of Health Diplomacy: Why Narratives Matter in the Time of Covid-19 [online]. *UNU-CRIS* (30 marzo 2020). Consultado el 22 de julio de 2020.



campañas de vacunación en la “aldea global”, cuestiones esenciales para el éxito de la cooperación internacional sanitaria.<sup>24</sup>

El caso brasileño en salud global gozó de prestigio hasta la debacle interna que expulsó al Partido de los Trabajadores (PT) del poder y llevó a Jair Bolsonaro a la presidencia, cuyas acciones en el contexto de la pandemia de Covid-19 han profundizado la crisis de imagen de Brasil en la arena internacional. En relación con Cuba, su “diplomacia médica” se ha visto activa desde el inicio del brote del virus, enviando equipos de profesionales en salud a casi 20 países afectados por la pandemia, tales como España e Italia.<sup>25</sup> Sin embargo, ciertos sectores ideológicos continúan sospechando sobre las verdaderas implicancias de la diplomacia médica cubana, cuyos destinos suelen asociarse –aunque no todos– a geografías del poder contrarias al *ethos* estadounidense y occidentalista.

Incluso, Chile, que no cuenta con un nutrido currículo en salud como instrumento de política exterior, ha tomado medidas excepcionales para resguardarse de las esquivas políticas del Covid-19. Una de ellas ha sido manejar, con delicada cautela y reserva, la importación de insumos sanitarios desde el exterior. Esta tarea ha sido coordinada por el Ejecutivo a través de Cancillería, la Fuerza Aérea de Chile (FACH) y diversas aerolíneas de cargo, entre otros actores relevantes, con el objeto de resguardar el traslado de bienes médicos hacia territorio nacional y evitar que sean apropiados por otros países bajo la justificación de sus “intereses nacionales”.

En este contexto, el futuro del Global Health Diplomacy como herramienta para el “bien de la salud y la equidad” está siendo fuertemente cuestionado por su doble estándar e incapacidad para canalizar cooperación eficaz en tiempos críticos. La pandemia de Covid-19 ha exhibido un ánimo de oportunismo y competencia desleal entre países que responde a fines domésticos de corto plazo. Bajo este escenario, los defensores del Global Health Diplomacy tendrán un arduo trabajo en reposicionar la iniciativa como un medio para alcanzar el bienestar global y la provisión de bienes públicos, dos metas de largo aliento que aparentemente deberán replantear y extender sus exigentes plazos para gestionar el bienestar global.

## Bibliografía

- ANKEL, Sophia. At least 5 countries are accusing the US of blocking or taking medical equipment they need to fight the coronavirus [online]. *Business Insider* (7 abril 2020). Consultado el 22 de julio de 2020. <https://www.businessinsider.com/coronavirus-us-accused-of-diverting-medical-equipment-from-countries-2020-4>
- COHEN, Zachary *et al.* Trump administration begins formal withdrawal from World Health Organization [online]. *CNN Politics* (8 julio 2020). Consultado el 21 de julio de 2020. <https://edition.cnn.com/2020/07/07/politics/us-withdrawing-world-health-organization/index.html>
- FRANCO-GIRALDO, Álvaro. “Salud global: una visión latinoamericana”. En *Revista Panamericana de Salud Pública* (2016), 39(2), pp. 128-136.

24 HAASS, Richard N. The Politics of a Covid-19 Vaccine [online]. Council on Foreign Relations (14 julio 2020). Consultado el 23 de julio de 2020.

25 VALENZA, *op. cit.*, [online]; TODD, Hannah. Medical Diplomacy-Lessons from Cuba [online]. *Think Global Health* (15 junio 2020). Consultado el 23 de julio de 2020.



- GÓMEZ, Eduardo. Brazil's Blessing in Disguise [online]. *Foreign Policy* (22 julio 2009). Consultado el 21 de julio de 2020 <https://foreignpolicy.com/2009/07/22/brazils-blessing-in-disguise/>
- GOPINATH, Gita. The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression [online]. IMF (14 abril 2020). Consultado el 21 de julio de 2020. <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>
- GRÉPIN, Karen *et al.* "China's role as a global health donor in Africa: what can we learn from studying under reported resource flows?". En *Globalization and Health* (2014), 10(84), pp. 1-11.
- HAASS, Richard N. The Politics of a Covid-19 Vaccine (online). Council on Foreign Relations (14 julio 2020). Consultado el 23 de julio de 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/politics-of-covid19-vaccine-by-richard-n-haass-2020-07>
- KATZ, Rebecca *et al.* "Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization". En *Milbank Quarterly*, (2013), 89(3), pp. 503-523.
- KEVANY, Sebastian. "Global Health Diplomacy, 'Smart Power', and the New World Order". En *Global Public Health* (2014), 9(7), pp. 787-807.
- KICKBUSCH, Ilona. "21st Global Health Diplomacy". En NOVOTNY, KICKBUSCH y TOLD (eds.), 21st Century Health Diplomacy: A New Relationship Between Foreign Policy and Health. *World Scientific*, 2013, pp. 1-40.
- KOSE, Ayhan y SUGAWARA, Naotaka. World Bank: Covid-19 recession is expected to be twice as bad as the 2009 financial crisis [online]. *World Economic Forum* (18 junio 2020). Consultado el 21 de julio de 2020 <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/coronavirus-covid19-economic-recession-global-compared/>
- LABONTÉ, Ronald y GAGNON, Michelle. "Understanding how and why health is integrated into foreign policy - a case study of health is global, a UK Government Strategy 2008-2013". En *Globalization and Health* (2013), 9(24), pp. 1-19.
- LIN, Shuang *et al.* "China's health assistance to Africa: opportunism or altruism?". En *Globalization and Health* (2016), 12(83), pp. 1-5.
- LOONEY, William. Strategies for emerging markets: seven keys to the Kingdom (online). *PharmExec* (1 agosto 2010). Consultado el 22 de julio de 2020. <http://www.pharmexec.com/strategies-emerging-markets-seven-keys-kingdom>
- MICHAUD, Josh y KATES, Jennifer. "Global health diplomacy: advancing foreign policy and global health interests". En *Global Health: Science and Practice* (2013), 1(1), pp. 24-28.
- MOCELLIN, Tiago y FRANZOI, Clarissa. "El diálogo entre la salud y la política exterior en la cooperación brasileña en bancos de leche humana". En *Ciência & Saúde Coletiva* (2017), 22(7), pp. 2277-2286.
- PÉREZ, Daney. "La diplomacia de salud y su presencia en las relaciones internacionales del siglo XX". En *Revista de Salud Pública Internacional* (2012), 3(1), pp. 1-13.
- STEIN, R. A. "Political will and international collaborative frameworks in infectious diseases". En *International Journal of Clinical Practice* (2015), 69(1), pp. 41-48.



- TOBAR, Sebastián *et al.* "Diplomacia de la salud: fortalecimiento de las oficinas de relaciones internacionales de los ministerios de salud en las Américas". En *Revista Panamericana de Salud Pública* (2017), 41, pp. 1-7.
- TODD, Hannah. Medical Diplomacy-Lessons from Cuba [online]. *Think Global Health* (15 junio 2020). Consultado el 23 de julio de 2020. <https://www.thinkglobalhealth.org/article/medical-diplomacy-lessons-cuba>
- VALENZA, Domenico. The Irresistible Rise of Health Diplomacy: Why Narratives Matter in the Time of Covid-19 [online]. *UNU-CRIS* (30 marzo 2020). Consultado el 22 de julio de 2020. <http://cris.unu.edu/health-diplomacy-narratives>
- WATT, Nicola; GÓMEZ, Eduardo y MCKEE, Martin. "Global health in foreign policy-and foreign policy in health? Evidence from the BRICS". En *Health Policy and Planning* (2014), 29, pp. 763-773.



## Covid-19 y migración: sus efectos en la población más vulnerable

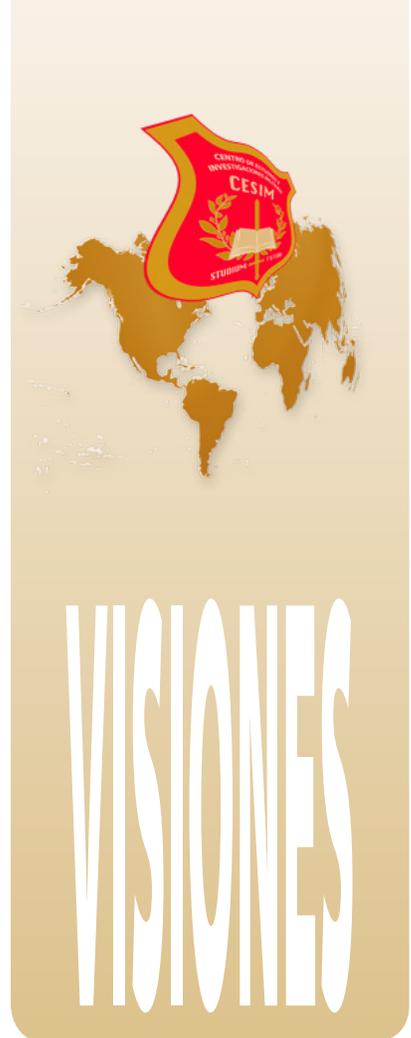
Catalina Fuentealba Pessot<sup>1</sup>

La aparición del virus Covid-19 en China a comienzos de este año, ha tenido repercusiones en todos los ámbitos de la vida de las personas a nivel mundial. Mientras la gran mayoría se ha visto obligada a permanecer dentro de sus casas, a guardar distancia de otras personas, a hacer más frecuente el lavado de manos y el uso de mascarillas, en algunos lugares la implementación de estas medidas es prácticamente imposible. Nos referimos a zonas del globo que llevan décadas en conflictos interminables, como lo son Afganistán y Siria en Medio Oriente, República Centroafricana y Sudán del Sur en África Subsahariana y el caso más emblemático de nuestro continente: Venezuela.

En estos lugares, los conflictos y sus consecuencias, tales como la falta de empleo, la inseguridad alimentaria, la malnutrición, entre otras cosas, han obligado a sus habitantes a buscar refugio fuera de sus hogares.

Según las cifras entregadas por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),<sup>2</sup> a finales del 2019 existían cerca de 79,5 millones de personas desplazadas a la fuerza en el mundo, lo que representa al 1% de la población global. De ellos, cerca del 70% pertenece solamente a cinco países: Siria (6,6 millones), Venezuela (3,7 millones), Afganistán (2,7 millones), Sudán del Sur (2,2 millones) y Myanmar (1,1 millones). De este total, que ha aumentado casi al doble desde el año 2010, 6,6 millones de personas viven en campamentos para refugiados.

- 
- 1 Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral con postítulos en Seguridad Internacional, Defensa y Estudios Estratégicos de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Analista en el Cesim.
  - 2 Los datos están actualizados al 18.JUN.2020 y se encuentran en la página web de ACNUR ([www.acnur.com](http://www.acnur.com)) en la sección "Datos Básicos", consultados el 7.JUL.2020





Si bien existen campamentos de carácter permanente donde viven la gran mayoría de estas personas, al alero de algún país “anfitrión” y que cuentan con la ayuda permanente de la ONU, también existen otros que son provisorios, es decir, que nacen de la necesidad de tener un lugar donde dormir bajo techo. En ambos casos, el hacinamiento es alto, el acceso a la higiene es poco y la alimentación escasa.

Es por esto que nos preguntamos qué ha sido de estas personas durante la pandemia, que viven en condiciones en las que tomar medidas sanitarias para evitar contagios es complejo ya que el acceso a lo más básico como son el agua y el jabón es difícil, y mantener el distanciamiento social y el confinamiento son prácticamente imposibles.

Pero, sin ir al extremo de las dificultades que enfrentan los refugiados que viven en campamentos, ¿cuáles son los principales problemas que hacen a la población migrantes más vulnerable frente al Covid-19?

Independiente del país en donde vivan, la gran mayoría enfrenta el mismo tipo de inconvenientes, y que no solo representan un peligro para ellos mismos sino que también para la comunidad local.

Normalmente, las personas que son reubicadas e intentan insertarse en la vida cotidiana y laboral de un país, comienzan viviendo en pequeñas piezas o departamentos en los que comparten varios integrantes de una misma familia, lo que dificulta el aislamiento en caso de que alguno sea

contagiado con el virus, así como evitar el contacto con personas que se encuentren dentro de los grupos de riesgo. A esto hay que sumarle que la gran mayoría tienen trabajos informales, lo que los obliga a salir a la calle a diario para conseguir sustento, aumentando sus probabilidades de contagio.

Además, como suelen hacer comunidad con las personas que vienen de sus mismos países, y tienen poco acceso a medios de comunicación locales como radios o televisión, se genera un aislamiento del resto del país lo que impide que reciban ayuda de otras organizaciones de tipo religiosas o comunitarias.

Las autoridades de varios organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, han hecho un llamado a todos los países de acogida a incluir a los refugiados en sus sistemas de salud para prestarles el apoyo necesario.

Aquí surge otro de los problemas de la migración, el 80% de los países que reciben desplazados son países conocidos como “frágiles” o en vías de desarrollo.<sup>3</sup> Esto responde a que la migración forzada normalmente se produce hacia los países del entorno vecinal, prueba de esto es que entre los cinco países con mayor cantidad de refugiados se encuentran Turquía y Pakistán, vecinos de Siria y Afganistán; Colombia, vecino de Venezuela; y Uganda, vecino de Sudán del Sur.<sup>4</sup> Es por esto que existe una gran dificultad a la hora de introducir más pacientes a sistemas de salud que no funcionaban de la manera más

3 Las cifras fueron obtenidas de ACNUR, consultadas el 27.JUL.2020 en <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>

4 Turquía cuenta con 3,6 millones de refugiados, Colombia 1,8 millones, Pakistán y Uganda tienen 1,4 millones cada uno. La excepción está dada por Alemania, que es el quinto país con más refugiados en el mundo con 1,1 millones según cifras de ACNUR.



óptima previo a la pandemia y que, con la llegada de esta, han visto sobrepasada su capacidad.

Por otro lado, Antonio Guterres, quien antes de ser nombrado Secretario General de Naciones Unidas en 2017 mantenía el cargo de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en un comunicado en base a las conclusiones extraídas del **Informe sobre los efectos del Covid-19 en Refugiados, Desplazados y Migrantes**, señaló que las personas que se han desplazado fuera de sus hogares encarnan tres crisis en una: la crisis sanitaria, ya que por las condiciones en las que viven se les hace difícil acceder a servicios básicos; la crisis socioeconómica, ya que la mayoría de estas personas trabajan de manera informal y generan sus sustento con su trabajo día a día, lo que en las condiciones actuales es muy difícil; y la crisis de la protección, ya que cerca de 150 países han impuesto restricciones fronterizas para contener el virus y la gran mayoría de ellos no hace ninguna distinción sobre personas que soliciten asilo, por lo que un gran número de personas han quedado paradas en distintos pasos fronterizos viviendo en campamentos improvisados sin la posibilidad de ingresar a sus países de destino o simplemente se han quedado parados en naciones de paso sin poder llegar a su lugar de residencia final.

Para combatir la crisis, el llamado es a cumplir con cuatro nociones básicas. Lo primero es la inclusión, a no dejar a nadie afuera, ya sea hoy en día que nos encontramos haciendo frente a la pandemia y más adelante cuando se encuentre una solución. Solamente incluyendo a los sectores más vulnerables podremos salir adelante.

En segundo lugar, se hace un llamado a respetar los derechos humanos, haciendo hincapié en que tomar medidas como restringir viajes o controlar

fronteras se puede dar sin pasar a llevar el derecho internacional humanitario.

En tercer lugar, nadie está a salvo hasta que lo estemos todos.

Por último, las personas en movimiento son parte de la solución por lo que se debe valorar la contribución que hacen a nuestra sociedad.

En este sentido, nuestro país ha sido citado como parte de los Estados que han implementado medidas favorables en cuanto a la población migrantes.

Entre estas medidas se cuenta el permitir a personal de la salud que se hayan formado en otros países trabajen durante la pandemia en recintos hospitalarios. Además, se ha destacado la creación de un servicio “en línea” donde se puede solicitar la extensión de visas y permisos de estancia por hasta 6 meses. Sin embargo, nos queda mucho que avanzar al respecto.

Según estimaciones realizadas en diciembre de 2019, por Instituto Nacional de Estadísticas (INE), vivían en Chile 1.492.522 inmigrantes. De estos, las poblaciones más numerosas eran: Venezuela con 455.494 personas, Perú con 235.165 personas y Haití con 185.165 personas.

Pese a que Chile cuenta con políticas migratorias, estas han tenido que ser revisadas por las autoridades para hacer frente al aumento migratorio que las crisis en Haití y Venezuela han significado para el país.

En cuanto a la pandemia, nuestro país enfrenta los mismos problemas que se han identificado en todo el mundo, pero lo que más preocupa a las autoridades y dirigentes de agrupaciones



de migrantes, es la pérdida de empleos por las extensas cuarentenas y por lo tanto, la falta de sustento lo que aumenta la inseguridad alimentaria. Por otro lado, existen personas que quedaron con sus procesos de regularización inconclusos, lo que los deja sin tener RUT, imposibilitados de realizar cualquier trámite desde sacar permisos temporales o salvo conductos a recibir ayuda o subsidios estatales.

Esto sin contar con la migración ilegal, lo que ha obligado a reforzar las fronteras y límites marítimos y terrestres para poder evitar que personas portadoras del Covid-19 ingresen a nuestro país por pasos no autorizados, agregándose además que en algunos casos, el tránsito por pasos ilegales conlleva otro tipo de actividades ilícitas, tales como; trata de personas, contrabando, tráfico de drogas, prostitución, entre otras.

Asimismo, se han generado otras situaciones como la negativa de algunas personas de ser testeadas o de acudir a centros asistenciales por miedo a que se descubra la situación irregular en la que se encuentran y sean regresadas a sus países de origen.

Pese a lo anterior, una encuesta realizada por el Colegio Médico de Chile en conjunto con el Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina de la U. del Desarrollo, el Servicio Jesuita a Migrantes y Microb-R, que buscaba identificar el nivel de conocimiento que tiene la población migrante en Chile respecto de la pandemia,<sup>5</sup> la formas de contagio y qué se debe hacer en caso de presentar síntomas, llegó a la conclusión de que el 96,7%

de los participantes tenía conocimiento de que el coronavirus era el causante del Covid-19 y el 84,5% sabía que la transmisión se realizaba vía aérea, lo que implica un nivel de conocimiento alto.

Pero, dentro de los resultados más preocupantes del estudio se encuentra que el 58,5% de los encuestados decía tener trabajo, mientras un 40% dijo no tenerlo, pero querer encontrar y, mientras un 62,7% tiene acceso a la salud pública, el 18,5% no tenía ninguna previsión. Este resultado deja de manifiesto que, por un lado, casi la mitad de los inmigrantes hoy en día no tiene una fuente de ingresos estable y, por otro lado, el acceso a la salud es deficiente.

Sin duda la población migrante a lo largo del mundo ha sido una de las principales afectadas por la pandemia. Esto nos ha mostrado que todavía existen muchas falencias en cuanto a las políticas migratorias, pero sobre todo nos muestra la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que, por una razón u otra, se han visto obligadas a dejar sus hogares.

Asimismo, es evidente que los problemas a los que se enfrentan los migrantes se replican, independientes del país que los reciba. El hacinamiento y el aislamiento social son las principales dificultades para estos grupos, mientras que si hablamos de refugiados se suma la inseguridad alimentaria y poco acceso a servicios básicos.

Finalmente, mientras la movilización entre países ha quedado suspendida durante la crisis, es posible que esta se retome una vez que la pro-

---

5 El estudio cuantitativo observacional, efectuado en mayo del 2020, se realizó a través de una encuesta online a un total de 1.690 participantes que cumplieran con el requisito de ser migrantes internacionales residentes en Chile desde el inicio de la pandemia.



pagación del virus decaiga, como ya ha sucedido en la Unión Europea, quienes han permitido el acceso de algunos países donde la pandemia se encuentra controlada, a la zona conocida como Espacio Schengen.

Sin embargo, es posible que algunas de las restricciones y medidas impuestas como cumplir requisitos de carácter sanitario, obligue a los solicitantes de asilo a pasar por controles médicos o tratamientos que no hagan más que aumentar los plazos y costos de la migración.

## Bibliografía

- Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina, Facultad de Medicina, Universidad del Desarrollo; Colegio Médico de Chile; Servicio Jesuita a Migrantes; MICROB-R. Encuesta sobre Covid-19 a poblaciones migrantes internacionales en Chile (2020). Acceso el 7 de julio 2020. <http://www.colegiomedico.cl/wpcontent/uploads/2020/05/Reporte-descriptivo-ENCUESTA-MIGRANTESYCOVID19-v3-final.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2019. Acceso el 25 de julio 2020. [https://www.ine.cl/docs/defaultsource/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2019-metodologia.pdf?sfvrsn=5b145256\\_6](https://www.ine.cl/docs/defaultsource/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migracion-internacional/estimacion-poblacion-extranjera-en-chile-2019-metodologia.pdf?sfvrsn=5b145256_6)
- Organización de Naciones Unidas (ONU). Documento de políticas del Secretario General sobre Covid-19 y personas en movimiento. Acceso el 6 de julio de 2020. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_brief\\_c19\\_people\\_on\\_the\\_move\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf)
- Organización de Estados Americanos (OEA). Informe Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Chile del 29 de mayo 2020. Acceso el 25 de julio 2020. <https://reliefweb.int/report/chile/informe-situacion-de-los-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-chile>



## Planta de energía nuclear de Baraka

Los primeros días de agosto de 2020, y a pesar de los más de 60 mil casos de Covid-19 detectados, Emiratos Árabes Unidos inició las operaciones de la planta de energía nuclear de Baraka, palabra árabe que significa bendición. La central se ubica en la costa occidental en la zona de Al Gharbia y, de acuerdo con el reporte del diario *El Mundo*, su propósito es generar electricidad limpia: se proyecta que cuando esté totalmente operativa cubrirá un 25% de las necesidades del país y evitará la emisión de 21 millones de toneladas de carbono. Así se suma a Israel e Irán, países que cuentan con un arsenal nuclear y con un programa de enriquecimiento de uranio, respectivamente.<sup>1</sup>

No obstante, este avance no ha estado exento de crítica: su vecino Qatar considera la central nuclear como una amenaza a la estabilidad regional. Es decir, existen sospechas de que el interés real sea el desarrollo de armas nucleares dado que en el país existen otras fuentes de energía. Además, a este interés nuclear se suman Egipto y Arabia Saudita que también están construyendo sus primeras centrales nucleares.<sup>2</sup>

De acuerdo con Mohamed Ibrahim Al Hammadi, director ejecutivo de la Corporación de Energía Nuclear de Emiratos Árabes Unidos este es un momento histórico que culmina un largo proceso de planificación estratégica, que pretende hacer uso pacífico de la energía nuclear.<sup>3</sup>

- 1 Francisco Carrión. Emiratos Árabes Unidos inaugura la primera central nuclear del mundo árabe y aviva el temor a la proliferación atómica en Oriente Próximo, *elmundo.es*, 03 agosto 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/08/03/5f27ff0221efa040568b459a.html>. Revisado el 4 de agosto de 2020.
- 2 *Ibidem*.
- 3 AFP y Europa Press. Emiratos Árabes Unidos puso en marcha la primera planta nuclear del mundo árabe, *france24.com*, 1 agosto 2020. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200801-emiratos-central-nuclear-primera-mundo-arabe>. Revisado el 4 agosto 2020.

INTERNACIONAL



PANORAMA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



Igualmente, es posible afirmar que refleja el impulso al ámbito tecnológico que ha realizado el país y se suma al exitoso lanzamiento de la

sonda Hope, que fue realizada el mes de julio desde el centro espacial de Tanegashima en Japón con destino a Marte.



Emiratos Árabes Unidos inaugura la planta de energía nuclear de Baraka.

**Fuente:** AFP

## “Neyün” comenzó su implementación en el Hospital Militar de Santiago

Las empresas de la defensa y privadas conformadas por la Fábrica y Maestranzas del Ejército (FAMAE) y la Empresa de Aeronáutica Nacional (ENAER) y DTS, trabajaron durante solo tres meses, en medio de la pandemia, para desarrollar un ventilador mecánico que pudiera satisfacer las necesidades sanitarias críticas del país. El gran desafío de cumplir con los estándares internacionales fue exitoso, pasando las pruebas y certificaciones de las Universidades de Chile, Católica y de Valparaíso, además de la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva.<sup>1</sup>

El exitoso proyecto se sitúa en el contexto de una iniciativa de CORFO que como incentivo a la investigación, desarrollo e innovación, puso a disposición fondos concursales para la materialización de este, recibiendo 33 proyectos, siendo seleccionados 7, entre los que se encontraba la alianza FAMAE/ENAER/DTS, U. de Valparaíso, PUC, U. de Chile.

El ventilador mecánico Neyün (“respirar” en mapudungún) se implementa en la red de salud, siendo el Hospital Militar de Santiago el primer recinto en que opera. Sobre ello el Dr. Antonio Hernández, médico jefe unidad de pacientes críticos, destacó que Neyün *“no tiene ninguna diferencia significativa con ventiladores tradicionales que ya existen en el mercado. El trabajo que ha hecho DTS, junto a FAMAE y ENAER ha sido óptimo en este sentido. Es un ventilador que entrega en entera satisfacción todos los requerimientos que necesita un paciente para su recuperación”*.

*“Las Fuerzas Armadas son desarrolladas, creadas y pensadas para enfrentar crisis, ese es el objetivo y son entrenados, por*

1 <https://www.ejercito.cl/prensa/visor/ventilador-neyun-comenzo-su-implementacion-en-el-hospital-militar-de-santiago>

NACIONAL



PANORAMA  
SEGURIDAD Y DEFENSA



tanto, las industrias que están relacionadas con ello, están orientadas a ello. Nosotros nunca habíamos estado en una crisis como esta, pero nos dimos cuenta que los protocolos y entrenamiento son absolutamente válidos para enfrentar esta pandemia”, consideró Eduardo Aedo, gerente general de la empresa DTS.

## El primer paciente y la proyección de las empresas estratégicas de defensa

José, el marido de la señora María Eugenia Zamudio internado por complicaciones relacionadas al coronavirus en la UCI del Hospital Militar, se convirtió en el primer paciente en ser conectado al ventilador de fabricación nacional. Sobre la participación de su marido en el proyecto Neyün, Zamudio dijo que “*acá existen siempre las mejores tecnologías. Estoy muy agra-*

*decida que él tenga la oportunidad de participar de esto (...)* Para este equipo médico solo tengo palabras de agradecimiento y admiración. Tengo una fe muy grande para ellos mis felicitaciones y admiración”, finalizó.

Relacionado con este mismo tema, la Subsecretaría de Defensa organizó un seminario denominado “*El aporte de las empresas estratégicas de la defensa a la pandemia*”, en el que a juicio de los expositores del Ministerio de Ciencias, señor Benjamín Maturana y de CORFO, señor Felipe Ortega, lograr alianzas entre defensa, universidades, empresas públicas y privadas y organismos del Estado, ha sido una gran experiencia que se pretende extrapolar a otras iniciativas, considerando la disciplina, compromiso y alta preparación tecnológicas de las EED<sup>2</sup> y de sus pares de las universidades, y grupos colaboradores.<sup>3</sup>



Fuente: ejercito.cl

2 Empresas Estratégicas de Defensa. Lo son FAMA, ENAER y ASMAR

3 [http://www.ssdefensa.cl/n9344\\_27-07-2020.html](http://www.ssdefensa.cl/n9344_27-07-2020.html)

# Originales: cómo los inconformes mueven el mundo

Autor: Adam Grant

Cantidad de páginas: 352

Edición original: mayo de 2017

ISBN 978-950-12-9519-1

Por: Teniente Coronel Fernando Garetto Risso<sup>1</sup>

¿Son las personas con mejores rendimientos las más innovadoras? ¿Crees que dejar las cosas para después es un error? ¿Piensas que las personas que están sometidas a un entorno difícil, están más dispuestas a cambiar su situación?

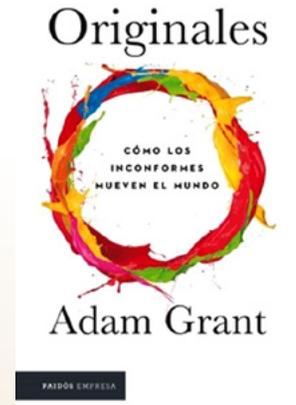
En “Originales: cómo los inconformes mueven el mundo”, Adam Grant se encarga de derribar estos y muchos otros mitos. Así también, aporta con varias ideas nuevas que desafían la intuición y el sentido común. Mediante la recopilación de más de 300 trabajos, entre entrevistas, libros, estudios y artículos, el autor describe de forma amena y novedosa, las características de quienes han desafiado el *statu quo* y corrido la línea en beneficio de las personas y de las organizaciones.

Los postulados de Grant no son exclusivos de una disciplina en particular; muy por el contrario, permiten ser interpretados y aplicados en un amplio espectro de disciplinas, alcanzando con comodidad, elementos propios de la cultura organizacional de las instituciones de la defensa.

En estas líneas se describen algunas de las ideas contenidas en el libro y, como valor agregado, se proponen eventuales implicancias o alcances para los integrantes de las Fuerzas Armadas.

---

1 Oficial de Estado Mayor del Ejército. Magíster en Investigación de Estudios de Defensa del King’s College London y Magíster en Educación de la Universidad Mayor. Graduado del Curso Avanzado de Mando y Estado Mayor de la Academia de Defensa del Reino Unido. Actualmente se desempeña como Jefe de la Sección Estudios Estratégicos del CESIM.





Una de las primeras ideas que promueve Grant, tiene que ver con la paradoja que surge entre quienes destacan por hacer bien las cosas y aquellos originales que realmente provocan un cambio. Bajo el título "Las dos caras de la ambición" el autor parte tomando como referencia a los niños prodigio para demostrar que sus deslumbrantes logros iniciales, tienden a no trascender más allá de eso. Esto estaría dado porque quienes son exitosos a temprana edad, básicamente realizan tareas en el marco de las reglas establecidas y por lo tanto no las desafían, aspecto que sí es propio de las personas originales.

Luego, el autor proyecta, ahora a nivel general, esta misma lógica de intentar ser exitoso bajo los estándares tradicionales y su dificultad para ser realmente original. De hecho, citando uno de los tantos estudios analizados, señala que *"cuando la motivación de logro se dispara, puede desplazar a la originalidad: entre más se valora el éxito, más se le teme al fracaso"*. Más tarde señala el principal lastre que acarrean algunos creadores es que al estar *"preocupados por mantener la estabilidad y alcanzar logros convencionales, han sido reacios a buscar la originalidad."*

Esto se replica fácilmente en muchas organizaciones y las instituciones armadas no son la excepción. Si se piensa en los procesos formativos de los distintos niveles, los primeros puestos serán ocupados por aquellos que sean capaces de cumplir con los estándares prestablecidos. Por el contrario, es probable que quienes tengan una visión divergente de los paradigmas tradicionales, no salga a recibir premios en la graduación correspondiente. Quizás, sería recomendable empezar a ver cómo estimular el pensamiento y sobre todo las acciones divergentes, ya que las respuestas

a los nuevos desafíos, no requieren de enfoques tradicionales.

Otro postulado descrito en el libro dice relación con los beneficios de la procrastinación moderada. Este término, que se puede resumir como dejar las cosas para después, aumenta significativamente la creatividad en determinadas tareas. Mediante la revisión de algunos estudios y la realización de algunos experimentos, el autor demuestra que, para la mayor parte de las tareas del ámbito cognitivo, dilatar su ejecución ayuda a generar respuestas creativas; esto estaría dado porque el cerebro sabe que tiene una tarea por hacer y sigue trabajando mientras, por ejemplo, se juega en el computador al *minesweeper* (buscaminas). Así, al momento de comenzar el trabajo propiamente tal, el cerebro ya ha pensado en distintas formas de resolver el problema de forma inconsciente y por lo tanto, se aumenta la posibilidad de hacer relaciones mucho más creativas y novedosas.

Además de los experimentos realizados, el autor se refiere al discurso de Abraham Lincoln en Gettysburg en 1863 y al de Martin Luther King en Washington un siglo después. Según los registros, en ambos casos los oradores no terminaron sus discursos sino hasta pocas horas antes de pronunciarlos. En el caso del discurso de King, la mítica frase *"I have a dream"* (tengo un sueño) habría sido incluida solo pocos momentos antes de subir al podio.

Si bien, la procrastinación es un "lujo" que entra en conflicto con el tiempo disponible en la mayoría de las operaciones militares, si puede ser aplicada en lapsos muy cortos. Así, por ejemplo, ante la necesidad de elaborar un diseño operacional o un curso de acción para una operación en particular, se recomienda suspender el trabajo por algunos minutos, sobre todo cuando se



percibe la sensación de no estar avanzando y realizar otra actividad que esté desconectada de la tarea principal. Eventualmente, las ideas pueden venir de forma imprevista y con enfoques poco tradicionales, requerimiento esencial para prevalecer cuando se enfrenta a una voluntad que se opone.

Como tercera idea, de las más de 50 expuestas en el libro, se ha seleccionado la dificultad que tienen muchas personas para desafiar el *statu quo* y por ende para ser originales. Tomando como referencia una serie de estudios del psicólogo político John Jost, el autor deja en evidencia que *"las personas que sufren más por una determinada situación son, paradójicamente, las menos propensas a cuestionarla, desafiarla, rechazarla, o cambiarla"*. Según el grupo de investigadores liderados por Jost, las personas desarrollan una suerte de racionalización de las situaciones del entorno, legitimándolo aún cuando estas puedan ir en contra de sus propios intereses. Grant, cierra esta mirada indicando que *"justificar el sistema cumple una función relajante. Es un analgésico emocional: si se supone que mundo es así, no necesitamos estar descontentos con él"*. En contraposición, según el autor los originales rechazan la situación predeterminada para investigar la existencia de mejores alternativas.

Así las organizaciones altamente jerarquizadas, como las Fuerzas Armadas pueden sufrir los efectos descritos por Adam Grant con mayor severidad. ¿Qué tan dispuestos están sus integrantes a desafiar el *statu quo* para mejorar el sistema? ¿Puede ser que este efecto influya en cómo se entienden eventuales procesos poco eficientes y por ende cuesta mucho cambiarlos? Vale preguntarse también, si puede existir una correlación entre aquellas personas que llevan más tiempo en las

instituciones y su disposición para cambiar cosas que puedan ser ineficientes.

Parece relevante entonces, asumir que este efecto puede ser una limitación en las acciones de mejora que desarrollan las organizaciones para el cumplimiento de sus tareas. Como solución, podría ser necesario la visión externa o la de personas que menos tiempo han estado expuesta a determinadas circunstancias y, por lo tanto, puedan tener mayor disposición a representar aspectos que mejoren los procesos y con ello se contribuya no solo con la eficiencia, sino eventualmente también con la probidad en el uso de los recursos.

Como síntesis, se puede indicar que el libro "Originales" de Adam Grant es un valioso aporte a la gestión de las organizaciones y sus alcances son útiles también para las instituciones de la defensa. En particular, podría ser de ayuda estimular a aquellos que presenten un pensamiento y comportamiento divergente de algunos estándares de los procesos educativos y en la ejecución de las tareas diarias. Así también, dilatar un poco la ejecución de tareas que conlleven una demanda intelectual, probablemente ayudará a obtener resultados eventualmente innovadores. Por último, es necesario desarrollar la capacidad para desafiar el *statu quo* y para ello, junto con la reflexión individual, se puede acudir a miradas externas de personas que no estén sometidas a una cultura organizacional en particular o que lo hayan estado por poco tiempo.

Con la aplicación de estas y muchas otras ideas contenidas en el libro "Originales", se puede contribuir a correr la línea hacia personas y organizaciones que den mejores respuestas a los nuevos desafíos.



# La sociedad del cansancio

Autor: Byung-Chul Han

Cantidad de páginas: 117

Editorial: Herder

Segunda edición ampliada: 5ta impresión 2018

Edición original: 2010

ISBN 978-84-254-3854-7

Por: Marco Maturana Mena<sup>1</sup>



Byung-Chul Han, el filósofo de moda, nacido en Corea del Sur, con estudios avanzados en Alemania, es un referente a nivel mundial y ello se justifica por su particular visión de aquello que afecta a la sociedad y al hombre moderno en el contexto de la realidad y exigencia de la sociedad contemporánea.

Los trabajos del autor han sido prolíficos y altamente demandados, entre los más destacados se puede señalar: *El enjambre*, *La sociedad de la transparencia*, *Sobre el poder*, *La agonía del Eros*, *La expulsión del lo distinto*, *Topología de la violencia* y *La hipertransparencia*, *Piscopolítica*.

En lo particular en el libro efectúa una revisión del hombre contemporáneo, su autoexplotación por el rendimiento, para ello utiliza y contrasta el pensamiento de importantes filósofos (la mayoría alemanes) con la realidad actual, con algunos coincide y con otros precisa, amplia diferencia o no está de acuerdo, fundamentando sus razones.

Los filósofos cuyo pensamiento y pasajes de sus obras son analizados en el libro, son los siguientes: Kant (1724-1804), Hegel (1770-1831), Melville (1819-1891), Nietzsche (1844-

1 Coronel de Ejército (R), Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares mención Planificación y Gestión Estratégica otorgado por la Academia de Guerra, Magíster en Ciencias Políticas mención Defensa en la Pontificia Universidad Católica, graduado del Curso Superior de Defensa Continental en Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C. Es profesor de academia en Geografía Militar; Geopolítica y Logística (ACAGUE). Se desempeña en el CESIM como asesor de extensión académica, editor y asesor de contenidos de la revista *Escenarios Actuales*.





1900), Freud (1856-1936), Heidegger (1889-1976), Schmitt (1888-1985), Kerenyi (1897-1973), Georg (1900-2002), Adorno (1903-1969), Arendt (1906-1975), Merleau-Ponty (1908-1961), Foucault (1926-1984) Baudrillard (1929-2007), Handke (1942), Agamben (1942), Ehrenberg (1950).

Al inicio de su obra (*La violencia neuronal*) Byung-Ghul, por esas paradojas y dinámica del tiempo contemporáneo y la realidad que vivimos, es desmentida su afirmación que señala: *“Toda época tiene sus enfermedades emblemáticas. Así, existe, una época bacterial que, sin embargo, toca su fin con el descubrimiento de los antibióticos. A pesar del manifiesto miedo a la pandemia gripal, actualmente no vivimos en la época viral. La hemos dejado atrás gracias a la técnica inmunológica.”*<sup>2</sup> La pandemia del Covid-19 que afecta al mundo, causando millones de contagios, miles de muertes, desempleo, hambre y pobreza, nos demuestra que esa época viral o bacterial se mantiene y los Estados y sus sociedades están pagando un alto precio al no haberse dado con la vacuna que permita detener la enfermedad.

En ese sentido se refiere al paradigma inmunológico del siglo pasado, la resistencia inmunológica como la denomina, fue una condición que se extrapola a todos los ámbitos en función de la extrañeza, vale decir, todo lo extraño debe ser apartado, repelido o eliminado a causa de la otredad,<sup>3</sup> indica además que la sociedad y la Guerra Fría obedecía a ese esquema inmunológico. Sin embargo según el autor, los nuevos

tiempos, a partir del término de la Guerra Fría dejan atrás esa organización inmunológica de la sociedad.

Sostiene que el comienzo del siglo XXI, desde un punto de vista patológico, no sería ni bacterial ni viral, sino neuronal. Las enfermedades actuales como la depresión, el trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), el trastorno límite de la personalidad (TLP) o el síndrome de desgaste ocupacional (SDO) nos marcan el inicio de este siglo. Estas enfermedades, según indica, no son infecciones, sino que patologías no generadas por la negatividad del paradigma inmunológico sino que por el exceso de positividad, cuya expresión violenta se debe a una sociedad permisiva y pacífica que favorece la superproducción, el superrendimiento o la supercomunicación, cuyos efectos como el agotamiento, la fatiga y la asfíxia ante la sobreadundancia no son reacciones inmunológicas. En consecuencia ese ambiente y contexto de la sociedad actual nos lleva a un colapso del yo que conducen al *“trabajador quemado” (burnout)*.<sup>4</sup>

El autor se refiere y describe dos tipos de sociedades y las compara, la sociedad disciplinaria (pasado) y la sociedad de rendimiento (actual, siglo XXI), para ello fundamenta que la primera caracterizada por los hospitales, cárceles, psiquiátricos, cuarteles ha sido reemplazada por la segunda que considera una sociedad de gimnasios, torres de oficinas, bancos, grandes centros comerciales y laboratorios genéticos.

2 Lo subrayado es del autor de la presente reseña.

3 La capacidad de tomar conciencia de la individualidad de sí propio mirándose desde una perspectiva ajena a sí mismo. Es la percepción del “otro” como alguien diferente y ajeno a uno mismo y la comunidad, sin que esto necesariamente implique un aspecto negativo. Es la destrucción de los llamados diferentes.

4 El burnout laboral, se le denomina síndrome del quemado o síndrome de quemarse en el trabajo, es un trastorno emocional vinculado al estrés causado por el trabajo y el estilo de vida del empleado. Los síntomas son la depresión y ansiedad, causantes de problemas físicos y psicológicos (bajas laborales).



En la sociedad disciplinaria (negatividad), prosigue, el hombre es un "sujeto de obediencia" y en la sociedad de rendimiento (positividad) tenemos "un sujeto de rendimiento", asociado al poder (ser capaz) y al "Yes, we can". Es ese poder hacer de la sociedad actual, el que refleja el abandono del paradigma disciplinario por el aumento de la productividad y el rendimiento al extremo que nos entrega un sujeto depresivo como resultado del paso de una sociedad como fue señalado.

La depresión<sup>5</sup> y el infarto síquico, signos de los tiempos actuales son consideradas como el resultado del agotamiento del hombre laboral, presionado por el imperativo del rendimiento en un contexto que produce un desgaste ocupacional por la autoexplotación originada por el exceso de trabajo.

El apartado del libro, denominado la **sociedad del cansancio**, el autor describe a este hombre que se encuentra en la actual sociedad de rendimiento, como un ser que se ha convertido en una "máquina" que siempre está buscando la maximización de su desempeño, trayéndole como consecuencia un cansancio y agotamiento excesivo.

Otro apartado el filósofo se refiere a la **sociedad del Burnout**, nos indica que la sociedad de hoy ya no es una sociedad disciplinaria sino que una sociedad de rendimiento que cada vez más se sacude de la negatividad de las prohibiciones y los mandatos y se hace pasar por sociedad de la libertad.

Bun señala, describe y reflexiona sobre el sujeto kantiano en el que convive una doble personali-

dad; un sujeto con conciencia moral que es a la vez reo y su propio juez.

El sujeto de la modernidad tardía, como denomina al hombre actual, se sustenta sobre la libertad y voluntariedad y no sobre la obediencia ni el cumplimiento del deber como era antes, sino que sobre la libertad y voluntariedad, pero lo que espera es una ganancia en términos del placer, sin embargo el imperativo del rendimiento lo agobia y lo mantiene atrapado cada vez más. Es ahí donde aparece el sujeto narcisista que compite contra sí mismo en la búsqueda de la autorrealización y reconocimiento que convive con la autodestrucción.

Asociado a esa realidad descrita, desarrolla el análisis y reflexiona sobre dos enfermedades de los tiempos actuales, como son, la depresión en la que el sujeto rompe todos los vínculos (incluso con uno mismo, señala) por un exceso de positividad versus la melancolía que se asocia y está precedida de una pérdida (duelo), generada por la negatividad.

Retoma el *burnout*, o el "síndrome del trabajador quemado" para insistir que esta condición, cuyo primer síntoma es la euforia, a menudo, es la que antecede a la depresión, una consecuencia patológica de la autoexplotación voluntaria.

Prosigue con esta sociedad de autoexplotación, señalando que el hombre actual compite consigo mismo (el *yo ideal*) para superarse constantemente, no disponiendo de tiempo para lidiar con el conflicto interno, por tanto su tarea para enfrentar y salir de la depresión se hace muy difícil, situa-

5 El autor señala que ese hombre depresivo "animal laborans" se explota a sí mismo, voluntariamente, sin coacción externa. Es verdugo y víctima al mismo tiempo.



ción crítica en el que la solución se busca en los antidepresivos.

Finalmente, el autor se refiere al tiempo sublime y para abordarlo comienza a explicarnos sobre el sentido y significado original de la fiesta como algo religioso y divino (acontecimiento en que se está entre dioses). Pero en los tiempos actuales se vive sin festividad, perdiendo esa relación con lo divino, descartando las fiestas o festividades actuales dado que son meros eventos o espectáculos que pasan, por tanto difieren de la fiesta o festividad original por la temporalidad.

El hombre actual (posmoderno), según Byung-Chul ha perdido ese tiempo sublime, siendo reemplazado por el tiempo laboral, un tiempo vacío, de relleno, y que no es otra cosa que una forma de descanso del trabajo para luego volver a funcionar rindiendo. Ese tiempo laboral que el contexto y la sociedad del rendimiento le exigen al hombre actual, le proporciona la tecnología para su trabajo desde cualquier lugar, solo necesita su

computador portátil y el *smartphone*, alejándose del ocio<sup>6</sup> que necesita.

El libro, disponible en formato de bolsillo, constituye una obra relevante y muy en sintonía con los tiempos que estamos viviendo, porque expone la realidad de nuestra sociedad occidental que denomina de "rendimiento", la que ha sufrido un cambio de paradigma, debido a ese exceso de positividad, en donde el hombre actual se autoexplota (verdugo y víctima de sí mismo) dando paso a la sociedad del "cansancio".

El filósofo refleja de manera clara que la sociedad del cansancio, en el contexto de la época "neuronal" (s. XXI), es la consecuencia final del efecto destructor en la salud, convivencia y el amor del hombre posmoderno que produce la sociedad de rendimiento.

En resumen, un muy buen libro, crítico a la forma de vida que llevamos, pero recomendable porque nos identifica como sociedad y nos invita a reflexionar.

---

6 Comúnmente se llama ocio al tiempo libre que se dedica a actividades que no son ni trabajo ni tareas domésticas, y que pueden ser consideradas como recreativas. En la antigua Grecia el ocio era el tiempo dedicado, principalmente por los filósofos, a reflexionar sobre la vida, las ciencias y la política.



## 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](http://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](mailto:extension.cesim@ejercito.cl) o [escenariosactuales.cesim@ejercito.cl](mailto: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, **dobles columnas**, 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(1988). **Política Internacional: Enfoques y Realidades**, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 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. Título (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](http://WWW.CESIM.CL)