Volumen 2
Nº 1 junio 2016

Versión impresa ISSN 0719-6334
Versión en línea ISSN 0719-6989

VOL. 2
Nº 1

REVISTA ENSAYOS MILITARES

Panorama de defensa

Observatorio de Seguridad y Defensa del CEEAG. Perspectiva Regional

Artículos

R. Evan Ellis — *Characteristics and Assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean*

Enrique Rebolar, Cristián Lauriani, Ricardo Kaiser, Davor Versalovic, Emilio Díaz — *Visión crítica de la seguridad multidimensional y amenazas a la seguridad según la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA*

Jorge Riquelme Rivera — *El Consejo de Defensa Suramericano y la autonomía estratégica regional: Una mirada desde Chile*

Daniel Sandoval Bravo — *Aplicación de herramientas de calidad en un laboratorio de ensayos balísticos*

Dossier: Una visión regional a los Libros Blancos de la Defensa

Guillermo Pacheco G. — *Los Libros Blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza?*

Carlos Cammas W., Leonardo Palma G., Mauricio Labrín B., Ismael San Martín H. — *El concepto de crisis internacional según los actuales Libros de Defensa de Argentina, Chile, Perú y Bolivia*

Hugo Harvey V., Andrés Galecio B., Alejandro Rubilar G. — *El concepto de crisis internacional en los Libros de la Defensa Nacional de Chile*

Marcelo Leonardo Taboada — *Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina 2015*

Eduardo Henrique da Silva Bastos — *Reflexiones estratégicas sobre el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil*

Pedro Prieto Bejarano — *Desarrollo de una nueva política de defensa y seguridad orientada al posconflicto en Colombia*

Reseñas Bibliográficas

Mario P. Arteaga Velásquez - Ernesto Medalla Mesa - Francisco Javier Tagle

REVISTA ENSAYOS MILITARES

CEEG
CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA DE GUERRA
EJÉRCITO DE CHILE

Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile

El Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG) fue creado el año 2013. Su misión es desarrollar investigación y análisis en el ámbito de la seguridad y defensa para apoyar el currículo de la Academia de Guerra del Ejercito de Chile, brindar asesoría al Alto Mando y a otras instancias institucionales, aportando conocimiento a la comunidad académica nacional e internacional.

Mantiene una producción permanente de publicaciones, cuadernos de difusión, columnas de opinión y documentos de análisis, los que se encuentran disponibles para la comunidad académica por medio de la página *web* www.ceeag.cl

Valenzuela Llanos Nº623, Campo Militar La Reina del Gral. René Schneider Ch. Teléfono Mesa Central (56) (02) 26683332 Email: revistaensayosmilitares@acague.cl

Comité Académico

Presidente: CRL Christian Bolívar Romero, Director Academia de Guerra del Ejército de Chile
Secretario: Dr. Mario Arteaga, Jefe del CEEAG
Dra. Sonia Alda, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado-UNED, España
Dr. Joaquín Fermandois Huerta, Pontificia Universidad Católica de Chile
Dr. Robert Funk, Universidad de Chile
Dr. Carlos Malamud, UNED/ Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, España
Dr. Mauricio Olavarría Gambi, Universidad de Santiago de Chile
Dr. Rodolfo Ortega Prado, ACAGUE
Dr. Ricardo Riesco Jaramillo, Universidad San Sebastián (Chile)
Dr. Raúl Sanhueza Carvajal, ANEPE (Chile)
Dr. Angel Soto, Universidad de los Andes (Chile)
Dr. Iván Witker Barra, ANEPE (Chile)

Comité Editorial

Editor responsable: Dr. Mario Arteaga, Jefe del CEEAG
Mg. Hernán Díaz Mardones, Jefe del Dpto. Gestión CEEAG
Mg. Francisco Sánchez, Coordinador Académico CEEAG.
Dr. Ángel Soto, Profesor Universidad de los Andes e investigador del CEEAG

Revista Ensayos Militares
ISSN 0719-63334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

© CEEAG

http://www.ceeag.cl
http://www.revistaensayosmilitares.cl

Periodicidad: dos números al año (junio – noviembre)
Impreso: en Andros, Chile

Los artículos que publica la *Revista Ensayos Militares* son responsabilidad de sus autores y no reflejan la opinión del CEEAG, del Comité Académico ni del Comité Editorial.

Volumen 2
Nº 1 junio 2016

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

REVISTA ENSAYOS MILITARES

Volumen 2
Nº 1 junio 2016

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Contenidos

Editorial 7

Panorama de defensa

Observatorio de Seguridad y Defensa del CEEAG. Perspectiva Regional 11

Artículos

R. Evan Ellis
Characteristics and Assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean / Características y evaluación del compromiso de Rusia con América Latina y el Caribe 29

Enrique Rebolar, Cristián Lauriani, Ricardo Kaiser, Davor Versalovic, Emilio Díaz
Visión crítica de la seguridad multidimensional y amenazas a la seguridad según la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA / Multidimensional Critical View of Safety and Security Threats as the Secretary for Multidimensional Security of the OAS.....43

Jorge Riquelme Rivera
El Consejo de Defensa Suramericano y la autonomía estratégica regional: Una mirada desde Chile / South American Defense Council and Regional Strategic Autonomy: A Glance from Chile.....61

Daniel Sandoval Bravo
Aplicación de herramientas de calidad en un laboratorio de ensayos balísticos / Application of Quality Tools in a Laboratory Ballistic Tests 79

Dossier: Una visión regional a los Libros Blancos de la Defensa

Guillermo Pacheco Gaitán
Los Libros Blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza? / Defense White Books: A Step to Consolidate Confidence Building Measures?.....101

Carlos Cammas W., Leonardo Palma G., Mauricio Labrín B.,
Ismael San Martín H.
El concepto de crisis internacional según los actuales Libros de Defensa de Argentina, Chile, Perú y Bolivia / The Concept of International Crisis According to the Books of National Defense of Argentina, Chile, Peru and Bolivia ..117

Hugo Harvey V., Andrés Galecio B., Alejandro Rubilar G.
El concepto de crisis internacional en los Libros de la Defensa Nacional de Chile / The Concept of International Crisis in the National Defense Books of Chile 131

Marcelo Leonardo Taboada
Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina 2015 / White Book Argentine Defence 2015 149

Eduardo Henrique da Silva Bastos
Reflexiones estratégicas sobre el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil / Strategic Reflections on the White Book on National Defense of Brazil.....159

Pedro Prieto Bejarano
Desarrollo de una nueva política de defensa y seguridad orientada al posconflicto en Colombia / Development of a New Defense and Security Policy Oriented to Post-Conflict in Colombia 169

Reseñas Bibliográficas

Alan F. Chalmers, *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?* (Mario P. Arteaga Velásquez)179

Guillermo Parvex, Un veterano de tres guerras. Recuerdos de José Miguel Varela (Ernesto Medalla Mesa) 182

Jared Diamond, *Sociedades comparadas* (Francisco Javier Tagle).....185

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 7-8

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Editorial

La Academia de Guerra del Ejército de Chile tiene el honor de presentar el volumen 2, número 1, edición 2016, de la *Revista Ensayos Militares,* publicación que es editada por su Centro de Estudios Estratégicos (CEEAG).

Esta nueva edición de la citada revista adquiere, en esta oportunidad, una connotación especial, porque coincide con la celebración de los 130 años de existencia de la Academia de Guerra del Ejército (1886-2016), durante todos estos años se ha dedicado, con especial empeño, a la formación de los Oficiales de Estado Mayor del Ejército, de las otras instituciones de la Defensa Nacional, agencias de Gobierno o Ministerios, y también de países amigos.

Durante sus años de existencia la Academia de Guerra ha sido gestora de numerosas publicaciones, y es por ello que con la *Revista Ensayos Militares* que se presenta, se anhela contribuir a la extensa tradición de publicaciones militares del Ejército de Chile.

En esta oportunidad, la revista se inicia con la sección *Panorama de Defensa* que incluye los resultados del trabajo del "Observatorio de Seguridad y Defensa" del CEEAG, donde sus investigadores dan cuenta del seguimiento y análisis de los hechos ocurridos en el ámbito de la seguridad y defensa vecinal, de la región y de aquellas partes del mundo donde el Ejército de Chile mantiene presencia, especialmente.

A continuación tres artículos abordan la temática de las relaciones internacionales. El primero de ellos es del profesor R. Evan Ellis, del U.S. Army War College Strategic Studies Institute (USAWCSSI), quien en su estudio "Characteristics and Assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean", analiza la participación de Rusia en nuestra región desde la perspectiva de los intereses de los Estados Unidos.

Le sigue un trabajo colectivo de Oficiales alumnos de la Academia, donde los Mayores Enrique Rebolar, Cristián Lauriani, Ricardo Kaiser, Davor Versalovic y Emilio Díaz, se adentran en la seguridad multidimensional y las amenazas a la seguridad mediante un análisis de los planteamientos de la Secretaría de Defensa Multidimensional de la OEA.

Por su parte, Jorge Riquelme aborda el Consejo de Defensa Suramericano y la autonomía regional, desde la mirada chilena, teniendo a la vista –señala su autor– que este es un instrumento relevante para la inserción internacional de América del Sur y para incidir en la toma de decisiones a nivel global.

©CEEAG

Cierra esta sección el estudio del Coronel Daniel Sandoval Bravo, del Comando de Industria Militar e Ingeniería, quien presenta los resultados de un estudio referido a ensayos balísticos.

El *Dossier: Una visión regional a los Libros Blancos de la Defensa,* compila varios artículos que presentan una visión regional de lo que ha sucedido en esta temática. El trabajo del profesor Guillermo Pacheco, del Center for Hemispheric Defense Studies de la National Defense University (CHDS), nos introduce en el asunto buscando responder a la interrogante referida a si los Libros Blancos son "¿un paso para consolidar medidas de confianza mutua?". A continuación le siguen dos artículos de varios Oficiales alumnos de la Academia de Guerra, los que aportan sus visiones respecto de los casos de Argentina y Chile. Esto constituye un valioso aporte académico, ya que al ser desarrollados en el marco de los estudios correspondientes al Curso regular de Estado Mayor, representan una demostración de sus conocimientos y capacidades alcanzadas. Completan este *dossier* las interesantes colaboraciones de nuestros profesores extranjeros Marcelo Leonardo Taboada de Argentina, Eduardo Henrique da Silva Bastos de Brasil y Pedro Prieto Bejarano de Colombia.

Cierra la revista la sección *Reseñas Bibliográficas*, que al igual que en oportunidades anteriores nos permite relacionarnos con las últimas publicaciones, como así también conocer los clásicos que mantienen su vigencia y que son de importancia para el estudio y la investigación académica.

Al concluir, deseo expresar mi agradecimiento a los autores que nos confían los resultados de sus investigaciones, invitar a nuestros lectores a que envíen sus contribuciones y desearles –como en las oportunidades anteriores– que la lectura de esta nueva edición de la *Revista Ensayos Militares* les sea provechosa.

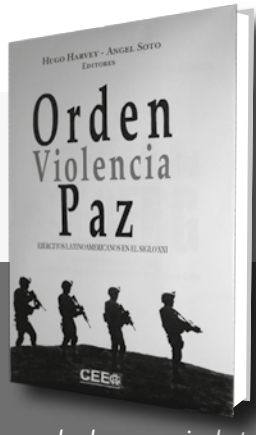
Christian Bolívar Romero
Coronel
Director de la Academia

Panorama de defensa

Hugo Harvey - Ángel Soto

Orden Violencia Paz

EJÉRCITOS LATINOAMERICANOS EN EL SIGLO XXI



"Es evidente que la democracia, la transparencia, la influencia política, la justicia y el poder —solo por mencionar algunos— son conceptos que están siendo redefinidos y analizados en el marco de un proceso de globalización (también entendido como mundialización) que a su vez está profundamente relacionado con las demandas sociales cada vez más exigentes y un entorno político internacional de consecuencias locales, todo lo cual sin duda afecta tanto a la seguridad, como a la defensa.
En este contexto cambiante, cabe preguntarse ¿cómo afecta o influye esta transformación del escenario internacional en el rol que cumplen los ejércitos latinoamericanos?
¿Qué transformaciones, adaptabilidad y/o misiones tradicionales han debido sufrir mutaciones y/o —por el contrario— se han reforzado permaneciendo intactas en su fin último?"

——— Los editores

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 11-26

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Observatorio de Seguridad y Defensa del CEEAG*

Perspectiva Regional

ESCENARIO VECINAL

Argentina

Por segunda vez en el año en Argentina se alude a supuestos problemas económicos de Chile para hacer volar los aviones de combate F-16

La primera vez fue el ministro de Defensa argentino, Julio Martínez, quien en febrero de este año se refirió al asunto, causando la molestia del gobierno chileno. Posteriormente, Martínez visitó, en París, el Salón del Armamento EuroSatory, donde, según el diario bonaerense *La Nación*, anunció que su país está negociando la compra de 12 aviones Mirage 2000, tema que analizó en detalle con su par francés, Jean-Yves Le Drian. "La fuerza aérea argentina no puede prescindir de aviones supersónicos. Nuestros pilotos deben poder entrenarse en aparatos modernos", afirmó. Según *La Nación*, "también reconoció que, aun cuando Estados Unidos propuso al país la venta de sus supersónicos F-16, la 'opción francesa' es más acorde con las necesidades del país: 'la hora de vuelo de los F-16 los vuelve casi prohibitivos', dijo. Chile, que posee 24 de esos aviones, no puede hacerlos volar porque cada hora en el aire cuesta 17.000 dólares".[1]

Astillero Río Santiago y Daewoo proponen construir un buque multipropósito para la Armada

El diseño conocido como "Clase Makassar" corresponde al tipo de buques conocidos como "LPD" (sigla en inglés de Landing Platform Dock), elaborado por el astillero coreano para Indonesia luego del Tsunami de 2004 y concebido para atender de manera rápida y eficiente las necesidades de las poblaciones víctimas de emergencias humanitarias o ambientales. En 2013, la firma coreana llegó a un acuerdo con los astilleros estatales peruanos SIMA para la construcción de dos unidades para la Armada de ese país. En diálogo con Télam (agencia nacional de noticias de Argenti-

* Informe al 31 de julio de 2016. Perspectiva regional.

©CEEAG

na, sociedad del Estado) el ministro de Producción, Ciencia y Tecnología bonaerense, Jorge Elustondo, explicó que "este acuerdo es un paso más en la voluntad de los distintos niveles del Estado para volver a convertir al Astillero Río Santiago en un proveedor estratégico de la defensa nacional, y también demuestra que una empresa tan grande y reconocida a nivel global como Daewoo y el gobierno nacional depositan su confianza en que somos capaces de llevar adelante un proyecto con estas ambiciones". "Este acuerdo pone a consideración del Ministerio de Defensa la posibilidad de que Daewoo nos transfiera la tecnología para que el Astillero Río Santiago construya un buque multipropósito capaz de descargar muy rápidamente ayuda humanitaria a través de sus lanchas, de asistir emergencias a través de sus helicópteros o de poner donde sea necesario un hospital de alta complejidad con 450 camas", añadió el ministro bonaerense. El diseño de los LPD "Clase Makassar" tiene 122 metros de eslora (largo), 22 metros de manga (ancho) y un calado de 4,9 metros; tiene una capacidad de desplazamiento de 7.300 toneladas y una velocidad máxima de 16,5 nudos.[2]

Lo informado manifiesta la disposición del gobierno argentino de fortalecer las capacidades de acción y reacción del sistema de defensa. La intención de comprar cazabombarderos es un signo manifiesto de esto. Los hechos van en esa dirección: reposicionar a las fuerzas armadas y transformarlas en un agente activo de la política de Estado en la región. De la misma manera, debemos entender el convenio para construir un buque multipropósito. Esta política obedece a la necesidad de satisfacer una necesidad de cumplimiento de los fines tradicionales propuestos por el Estado para sus Fuerzas Armadas, más las nuevas necesidades que surgen o que puedan surgir para Argentina en los próximos años. Necesidades en el ámbito de las catástrofes naturales, la cooperación internacional y la protección de sus intereses estratégicos como los recursos naturales.

Dentro de esta nueva política de seguridad y defensa se encuentra un elemento muy relevante de aquella, cual es, el repotenciar su industria. Es muy importante para Argentina, como para cualquier Estado, desarrollar una industria de defensa que genere externalidades positivas, como un desarrollo económico en torno a la industria de defensa, más una autonomía tecnológica que le permita tener una visión estratégica autónoma de otras potencias. Es en esa esfera que aparece como necesario potenciar el Astillero Río Santiago. La actividad genera empleo, el dominio de un conocimiento tecnológico para la industria de defensa y la evidente integración de la sociedad con su defensa. Se crea una vinculación concreta con la industria de defensa y por consiguiente con la defensa argentina.

Bolivia

El país ocupará el asiento en ese organismo durante el bienio 2017-2018. En virtud de un acuerdo, Chile votó a favor

Con 183 votos a favor de los 193 miembros de la Asamblea General, Bolivia fue elegida como integrante no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el período 2017-2018. El embajador boliviano ante la ONU, Sacha Llorenti, señaló a la prensa local que era un "día histórico" para la política exterior de su país. En la cancillería chilena informaron que Santiago votó a favor de Bolivia en virtud de un acuerdo alcanzado entre la administración del expresidente Sebastián Piñera (2010-2014) y La Paz, en el sentido de que La Paz apoyó la postulación de Chile al Consejo de Seguridad para el período 2014-2015. Llorenti dijo que la cuestión palestina y el proceso de paz en Colombia serán dos de las grandes prioridades de Bolivia en el organismo. Sin embargo, algunos analistas en Bolivia creen que esta instancia internacional también será utilizada por el presidente Evo Morales a nivel interno con fines propagandísticos. "También querrá usar este foro para posicionar mejor la posición de Bolivia en la Corte Internacional de La Haya en los litigios con Chile e intentará convertirse en un dique de contención del deterioro diplomático y político que viven los países bolivarianos del ALBA, especialmente Venezuela", afirma el analista paceño Carlos Cordero.[3 4 5]

Este nuevo escenario político internacional pone a Bolivia en una situación ventajosa para difundir su batería comunicacional, sostenida en un discurso que intenta incumplir sus obligaciones internacionales emanadas del tratado de 1904. No sería la primera vez que el régimen boliviano ha utilizado los foros internacionales para que se escuchen sus demandas sin importar la situación ni los fundamentos fácticos de estas. Es importante recordar que es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el órgano encargado de ejecutar los fallos de la Corte Internacional de Justicia y que el período de la presencia boliviana en el Consejo de Seguridad coincide con una etapa especialmente compleja en el debate jurídico entre el Estado altiplánico y Chile. De estos hechos, se concluye, un escenario difícil en las relaciones entre ambos Estados. Bolivia en actitud crítica en los foros internacionales, con un proceso judicial en curso y las elecciones presidenciales bolivianas acercándose, son nuevos elementos que agravan una situación, ya compleja.

Demanda ante La Haya por río Silala: Corte fija plazo de un año para que Chile presente la memoria

A fines de junio de 2016 Chile entregó ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) la memoria en el caso de la demanda por el río Silala-Siloli, según confirmó el canciller Heraldo Muñoz.

De acuerdo con lo señalado por Muñoz, el tribunal internacional estableció que "para la presentación de la contramemoria boliviana habrá otro año". Al respecto, el canciller agregó que "estamos muy conformes con esos plazos. Estamos listos desde hace tiempo respecto de

las aguas del río Silala y por eso hemos presentado esta demanda ante Bolivia para que se respeten nuestros intereses a un uso razonables y equitativo de aguas que son de un río internacional". Chile presentó el pasado 6 de junio una demanda contra Bolivia ante el tribunal internacional solicitando que se declare que el río Silala es un curso de agua internacional, entre otras cosas. [6]

El Estado chileno busca que la corte constate el permanente cuestionamiento que el Estado boliviano hace del Tratado de 1904 y en particular, en este caso, de los usos del agua del río Silala-Siloli, al que Bolivia, contradiciendo el Tratado en cuestión, le quita el carácter de río y por tanto su característica de cauce internacional. Esta es una de las aristas de la compleja relación entre Bolivia y Chile nacida de la intención del régimen boliviano de desconocer el contenido y los efectos de un instrumento nuclear de las relaciones entre ambos Estados: el Tratado de 1904. Es esta cuestión la fuente de los constantes diferendos entre ambos Estados. La Paz no cuestiona abiertamente el tratado de 1904, pero rechaza cada uno de sus puntos cuando ellas contradicen sus intereses.

Detienen a excomandante en jefe del Ejército boliviano por acusaciones de corrupción

Fernando Zeballos, también exviceministro de Defensa, es investigado por presuntas irregularidades en la construcción de recintos militares con recursos del programa gubernamental "Evo Cumple". El Ministerio Público de Bolivia informó que el excomandante en jefe del Ejército y exviceministro de Defensa, Fernando Zeballos, fue detenido este martes en el marco de las investigaciones en su contra que lo vinculan con supuestas irregularidades en el programa "Bolivia cambia, Evo cumple". Según consigna el diario boliviano *El Deber*, el fiscal a cargo del caso, Ángelo Saravia, informó que el general estaría implicado en tres delitos: contratos irregulares con afectación al Estado, enriquecimiento ilícito y soborno (cohecho pasivo). Esto, luego de que se detectaran presuntas irregularidades en la creación de algunos recintos militares con recursos del programa gubernamental "Evo Cumple", el que impulsa la creación de nuevos proyectos de obras públicas para modernizar el país, pero que ha sido duramente criticado por la falta de regulación de sus recursos.[7]

Lo significativo de lo expuesto no se circunscribe únicamente a la detención del general Zeballos, sino a la constatación del creciente compromiso de las Fuerzas Armadas bolivianas con el régimen y por tal razón la falta de claridad entre los roles propios del Estado boliviano con los fines establecidos por Morales y el MAS. La confusión de roles generaría una cierta debilidad de los fines permanentes del Estado boliviano fijados en su ordenamiento jurídico y tradición republicana.

Perú

Propuesta del Presidente electo de Perú para reestablecer agenda 2+2 con Chile

En el contexto de la XI Cumbre de la Alianza del Pacífico, el Presidente electo de Perú, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) se refirió al tipo de relaciones que mantendría con Chile al ejercer su mandato. De esta manera, señaló que pretende retomar el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política ("2+2") que congrega a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Perú y Chile. Las reuniones quedaron suspendidas el 2015, debido a la crisis diplomática que produjo el reclamo de soberanía, por parte de ambos países, sobre el "triángulo terrestre". En lo referente a este asunto, PPK afirmó que pese a que cada país defenderá sus intereses se podría llegar a un acuerdo con el país vecino. No obstante, señaló que este tema no será el principal en las relaciones entre ambas naciones. El próximo ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Ricardo Luna, afirmó que planteará realizar gabinetes bilaterales, destacando lo relevante de estos diálogos para tratar diferentes temas concretos. Asimismo, resaltó la Alianza del Pacífico como un mecanismo de integración pragmático y realista, y por tanto se pretende fortalecer las relaciones en materia de movimientos de personas e inversiones. Por último, el Primer Ministro designado por PPK, Fernando Zavala, también afirmó que existen buenas relaciones con Chile y que se avanzaría en resolver los temas pendientes. [8 9 10 11]

El recién electo Presidente de Perú, PPK, quien asumió el cargo el 28 de julio, manifestó su postura en cuanto a las relaciones bilaterales con Chile. Al declarar su intención de mantener buenas relaciones con el país vecino, demuestra que es posible avanzar en los asuntos y conflictos fronterizos que han mermado la diplomacia últimamente.

El escenario bilateral se ve más auspicioso de acuerdo con las declaraciones de Kuczynski respecto de retomar las reuniones "2+2", ya que al encontrarse las autoridades en materia de relaciones exteriores y defensa, se podrán tratar nuevamente los temas más complejos que llevaron a las disputas entre Perú y Chile, como la delimitación marítima entre ambos países. No obstante esta afirmación, hay que ser cautelosos a la hora de pensar en un escenario político optimista. PPK enfatizó que cada país defenderá sus intereses, lo que no pronostica certidumbre acerca de la postura definitiva de Perú en cuanto a los conflictos fronterizos.

Por último, es importante destacar que el nuevo gobierno de Perú enfatizará más que nada las relaciones comerciales con Chile, lo que es muy conveniente y auspicioso. Sin embargo, no es posible señalar que las diferencias en materia diplomática cesen de inmediato. Lo más probable es que el futuro en los asuntos bilaterales se modifique paulatinamente mejorando el escenario entre ambos países, pero es necesario mantener una postura suspicaz por el momento.

©CEEAG

Conversatorio con el ex-Canciller de la República del Perú, embajador Manuel Rodríguez Cuadros en Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

El embajador Manuel Rodríguez Cuadros se pregunta cómo construir una nueva calidad de relaciones entre Perú y Chile. Las microrrelaciones exteriores contienen cuatro variables: territoriales, económicas, sociales o societarias y políticas. En las relaciones entre Chile y Perú ha primado la visión micro y la variable territorial. La Constitución peruana de 1823 no definía el territorio. Espera esa definición al futuro de la conformación del Bajo y el Alto Perú (Perú y Bolivia). Entre 1821 y 1839 la política territorial peruana se basa en esta situación ¿Uno o dos Perú? Entre 1883 y 1929 la política exterior peruana se orienta a la solución de temas limítrofes. 193 años se demoró Perú en delimitar su frontera territorial, el capítulo final fue el fallo de la CIJ sobre los límites marítimos con Chile. Existiría un antes y un después del fallo de La Haya en la relación territorial. La frontera ya no es una línea de separación. Es una zona o área de convergencia. Existe una complementación identitaria entre la población a ambos lados de la frontera. Es necesario que los actores se adecuen a esta nueva situación. Estamos en una transición, desde una línea de separación de los espacios a una zona de cooperación. Se debe ajustar la relación de los modelos de gestión de la política exterior. El centro emisor real de decisiones ya no es el Estado Central. La relación empresarial entre ambos países es una de las más dinámicas de la región: 18 mil millones de dólares de inversión chilena en Perú, 9 mil millones de inversión de capitales peruanos en Chile. Hay que reformar el Pacto Andino, crear solo una zona de libre comercio. Sería un espacio adicional para Chile y Perú. El embajador, frente a una pregunta relativa al cumplimiento por parte de Perú del fallo de la Corte Internacional de Justicia en la disputa marítima con Chile, le resta importancia a la aplicación por parte del ordenamiento jurídico peruano de la Convención del Derecho del Mar. Afirma que su cumplimiento es de derecho consuetudinario y por su parte no sería necesaria su implementación.[12]

Es cuestionable el criterio señalado por el excanciller en torno al cumplimiento por parte de Lima del fallo de la CIJ. Cuando la Corte en su fallo señala expresamente esta necesidad es evidente que constata que puede existir una carencia o ausencia de la ejecución de la Convención del Mar por parte del ordenamiento jurídico peruano. Existiría una situación pendiente en ese ámbito. Sin embargo, es claro que el pragmatismo señalado por Rodríguez Cuadros es la ruta lógica para una mayor cooperación entre Chile y Perú.

En otro ámbito, es destacable lo mencionado por Manuel Rodríguez Cuadros en torno a la indefinición territorial de la Constitución de 1823 entre el Alto y Bajo Perú. Demostración fehaciente de la debilidad argumentativa de Bolivia en torno a sus pretensiones territoriales, por cuanto constata que la conformación de los límites de ambas naciones y en particular de Bolivia no estaba clara, ni siquiera para Bolivia, en el momento de su conformación. Y que esta surge fundamentalmente de los instrumentos jurídicos nacidos de los acuerdos tras disputas territoriales entre los diversos Estados de la región.

Atentado frustrado en Perú

Planes para un atentado terrorista en Lima, posiblemente durante la celebración en diciembre de 2014 de la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, han sido desvelados por las autoridades peruanas. En octubre de 2014 fue detenido el libanés Mohamad Ghaled Hamdar, a quien se atribuye militancia en Hezbolá, organización patrocinada por Irán. Había llegado al país un año antes. "El atentado contra un gran evento de la ONU podía tener como objetivo presionar a esta acerca de las negociaciones que entonces se estaban manteniendo con Irán respecto de su programa nuclear", comenta Joseph Humire, del Centro para una Sociedad Libre y Segura (SFS), Centro de Estudios enfocado a temas de seguridad con sede en Washington, DC (EE.UU.).[13]

Nueva Triple Frontera

La detención de Mohamad Ghaled Hamdar puso de relieve movimientos de Hezbolá más allá de su tradicional presencia en la llamada Triple Frontera (zona de confluencia de Paraguay, Argentina y Brasil, donde se preparó el sangriento atentado de 1994 contra la AMIA de Buenos Aires) y en Venezuela. El experto Joseph Humire alerta del riesgo de una nueva "triple frontera" (esta vez en la confluencia de Perú, Bolivia y Chile), donde está creciendo la presencia de musulmanes y de centros islámicos. Asegura que en los últimos años se ha detectado la conversión al chiísmo de 150 peruanos en la zona sur del país, algo que estaría conectado con el interés subversivo de la Asociación de Reservistas del Tahuantinsuyo (ASPRET), el brazo militar del indigenismo de los etnocaceristas, que es fuerte en el departamento del Apurímac. La cercanía de la región peruana del VRAEM, epicentro del narcotráfico y de otras actividades ilícitas, ofrecería condiciones de financiación.[14]

Es claro que Latinoamérica no está exenta del fenómeno terrorista con ramificaciones globales. Más grave aún es la posibilidad cierta de que los grupos terroristas locales se alíen con estas organizaciones terroristas de escala global. Latinoamérica es una región especialmente débil es ese aspecto, al no haber podido generar una cultura estratégica y política de acción y reacción frente al fenómeno terrorista. Si bien el terrorismo no es desgraciadamente una situación extraña a la realidad latinoamericana, los Estados en general no han logrado generar una institucionalidad que dé adecuada respuesta al fenómeno. La dificultad para entender la diferencia cualitativa entre el ilícito terrorista y otras conductas contrarias al ordenamiento jurídico por parte de las instituciones y los titulares de estas ha mellado en una institucionalidad preparada para el efecto. A eso hay que agregar la liviandad y ciertos casos de simpatía con que ciertos sectores influyentes de la sociedad ven el fenómeno.

ESCENARIO PARAVECINAL

Brasil

La amenaza terrorista en Latinoamérica aumentó el último año

A pesar de que algunos procesos, como la paz que se negocia para Colombia, pudieran dar la impresión de lo contrario. En su radiografía anual acerca del terrorismo mundial, el Departamento de Estado norteamericano advierte que en Suramérica y el Caribe se han detectado algunos movimientos preocupantes: viajes de individuos a Siria para enrolarse en el Estado Islámico, también conocido como ISIS o Daesh, y creciente expansión de Hezbolá.

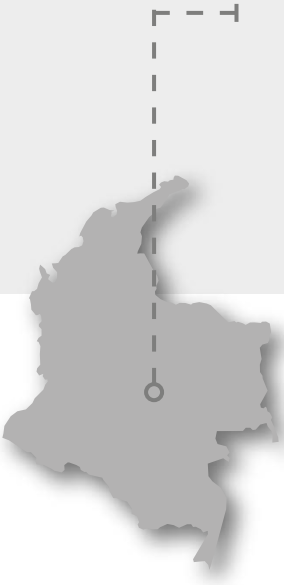
ISIS. Desde la aparición del Estado Islámico, más de cien individuos de Suramérica y el Caribe han viajado a Oriente Medio para incorporarse a sus filas, de acuerdo con la estimación de Estados Unidos. En su informe, la descripción del Departamento de Estado no detalla la cifra por países de procedencia; solo precisa que algunas de esas personas han viajado llevándose a miembros de su familia. Aunque el número es pequeño comparado con el total de 27.000 extranjeros que han engrosado las filas de ISIS en Siria, 4.800 de ellos de procedencia europea, cualquier lobo solitario entrenado directamente por el Estado Islámico supone a su vuelta un indudable riesgo.[15]

A quince días del inicio de los Juegos Olímpicos en Rio de Janeiro las autoridades de Brasil anunciaron que detuvieron a un grupo sospechoso de planear atentados terroristas durante el megaevento deportivo

Según informó el ministro de Justicia, Alexandre de Moraes, diez personas fueron arrestadas en varios estados y otras dos son buscadas después de haber sido monitoreadas durante varias semanas por el intercambio de opiniones de intolerancia racial, de género y religiosa mediante redes sociales como WhatsApp, en un grupo llamado Defensores de la Sharia, y por Telegram. Además, habían realizado un juramento al grupo extremista Estado Islámico (EI) por Internet. El ministro indicó que las órdenes de detención fueron decididas luego de que estos individuos pasaron de simples comentarios a "actos preparatorios" para un ataque como el intento de compra de un fusil AK-47 clandestino proveniente de Paraguay, y la búsqueda de entrenamiento en tiro y artes marciales. El ministro agregó que todos los investigados son ciudadanos brasileños y que en comunicaciones entre ellos conmemoraron los atentados de Orlando, en Estados Unidos, y Niza, en Francia, por los que el EI se ha responsabilizado. Varias de las personas presas tenían antecedentes criminales, seis de ellas condenadas por homicidios. "Hicieron apología del Estado Islámico y pasaron a actos preparativos concretos, por eso se aplicó

la Ley Antiterrorista para detenerlos", subrayó. Brasil ha desplegado un gran operativo de seguridad para estas Olimpíadas, que incluye a 85.000 efectivos, 41.000 de ellos militares, además de agentes de inteligencia y policía de varios otros países, incluida Argentina.[16] [17]

El hecho es una constatación de la vulnerabilidad de la región frente al fenómeno terrorista y la realidad tangible de su presencia en la región. Sudamérica no ha sido inmune al terrorismo de raigambre política. Ahora constatamos la presencia del terrorismo yihadista en una región que no está preparada para esa situación. Fenómenos como los Estados santuarios y la debilidad legal y política para enfrentar estos fenómenos hacen a Sudamérica terreno vulnerable para este mal moderno. Los Juegos Olímpicos serán una prueba de fuego no solo para Brasil, sino también para los países sudamericanos de cómo enfrentar una amenaza de escala global como este. Lo relevante está en construir una respuesta coherente a la amenaza por parte de los Estados latinoamericanos. Coherente significa una legislación acorde a la amenaza, actores políticos e institucionales convencidos de la necesidad de combatir la amenaza y agentes sociales que contribuyan a informar a la sociedad de que el fenómeno es real y que debemos convivir con él, generando las alertas adecuadas para su control.



Colombia

Grupos disidentes de las FARC, ataques y paros amenazan el proceso de paz

Frente al acuerdo relativo al cese al fuego bilateral y la dejación de armas por parte de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno de Juan Manuel Santos, el grupo disidente de las FARC, "Frente 1", emitió un comunicado donde anuncia que rechazan este pacto y no están dispuestos a entregar las armas. A esto se suma un enfrentamiento entre esta guerrilla y el Ejército de Colombia. El problema de este hecho surgió debido a que ambas partes sostuvieron posturas diferentes en cuanto a lo ocurrido. Por un lado, el Ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, afirmó que se trató de un hecho fortuito y de un "combate de encuentro"; por otro lado las FARC señalaron que esto fue un ataque directo a los integrantes del grupo insurgente. En la misma línea, el Ejército de Liberación Nacional ejecutó una arremetida provocando la muerte de seis uniformados. Estos hechos perjudican el inicio de los diálogos que se pretenden con esta guerrilla. Por último, otro problema que ha debido enfrentar el gobierno es el referido al paro camionero que

supera los 35 días y ha afectado a toda la población colombiana. Santos ha tomado medidas para afrontar este asunto por medio de reuniones y también con el despliegue de uniformados para mantener el orden en el territorio.[18 19 20 21]

Los ataques cometidos por parte de diferentes grupos insurgentes han dejado de manifiesto el complejo e inseguro escenario que se vive en Colombia. A esto se suman las declaraciones del Frente 1, grupo disidente de las FARC que rechazan el acuerdo del cese al fuego bilateral y la dejación de armas.

Considerando estos hechos, el proceso de paz se encuentra en una situación difícil. Pese a que los jefes de negociación tanto de las FARC como del gobierno mantienen un optimismo constante, es necesario ser realista en cuanto a la inseguridad existente en el territorio. El contexto en el que se desplegarán las tropas de acuerdo con la misión política bajo el mando de la Organización de las Naciones Unidas deberá tener en consideración estas acciones y los riesgos que se mantienen en las zonas donde desplegarán sus tropas.

Asimismo, Colombia sufre el paro camionero donde los uniformados han resguardado la seguridad en el territorio. De esta manera, este hecho constituye otra dificultad en la escena nacional donde las fuerzas de orden público han debido enfocar su actuar. Sin embargo, es necesario que estén concentrados en el proceso de paz, y en otorgarles seguridad a los militares que integran la misión política de la ONU.

Todos estos eventos dificultan las negociaciones entre las FARC y el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, así como los acuerdos logrados hasta el momento. El punto clave fue el acordado en el cese al fuego bilateral y la dejación de armas. De esta manera, si se estanca este paso, es posible que el proceso de paz también lo haga. A pesar de que las partes negociantes han pretendido que la firma de la paz se haga en los próximos meses, específicamente en agosto, es difícil prever un acuerdo final, debido a las dificultades que siguen permaneciendo.

Envío de tropas chilenas a misión política de ONU en Colombia

La Organización de Naciones Unidas (ONU) declaró la llegada del primer grupo de observadores que integran la misión política de la verificación del alto al fuego. Los primeros 23 participantes provienen de Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay. El siguiente grupo se incorporará en julio, y de esta manera se daría inicio a la misión una vez se firme el Acuerdo de Paz. En el caso de Chile, se confirmó que 11 militares viajaron a Colombia, y se prevé que llegarán hasta 75 efectivos, aproximadamente. Los primeros oficiales que se trasladaron pertenecen al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. El jefe del Estado Mayor Conjunto comunicó que su función es planificar cómo se desplegará la fuerza y los procedimientos en la misión política, y los reconocimientos que se deben realizar en el territorio para ver los lugares de despliegue. Los militares se distribuirán en 8 regiones, divididas en 32 campamentos, y estos serán resguardados por la policía y el Ejército colombiano. Pese a que estos observadores poseen una preparación especial para el despliegue en el territorio, no se descartan posibles riesgos y amenazas. Asimismo, se declaró que el jefe de la misión será el general argentino Javier Antonio Pérez Aquino, quien posee experiencia en conflictos armados y planificación estratégica. Además, participó en la Misión de Observación de la ONU para Irak y Kuwait (UNIKOM).[22 23 24]

De acuerdo con la misión política de verificación al alto al fuego y dejación de armas a cargo de la ONU, ya se encuentran desplegados los primeros observadores

de diferentes países. Hasta la fecha estos oficiales no han enfrentado acciones de ninguna guerrilla. Pese a esto, aún no se han iniciado las actividades propias de verificación. De esta manera es apresurado señalar que los militares que se encuentran en el territorio están exentos de algún riesgo, debido a que el proceso en sí no ha comenzado.

En cuanto a Chile, uno de los países acompañantes en el proceso de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia, tiene un papel fundamental en la entrega de armas y desmovilización. De acuerdo con el primer contingente desplegado en Colombia, será necesario que conozcan el territorio en el que operarán, debido al escenario complejo que se presenta actualmente. La misión se llevará a cabo en diferentes departamentos, fuera de estos la policía colombiana resguardará la seguridad. Pese a esto, y la preparación especial que poseen los oficiales, los riesgos son permanentes. Los diferentes ataques perpetrados por grupos insurgentes, así como las declaraciones de grupos disidentes de las FARC, quienes manifestaron su rechazo al acuerdo de dejación de armas, complican el proceso del cese de hostilidades bilateral. Pese a que los máximos líderes de las FARC sostienen que estos comunicados no merman lo pactado, nada asegura que existan futuras ofensivas que amenacen las labores de los observadores.

Colombia y Venezuela deciden no permitir más aperturas temporales en la frontera

El Presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, decidió hace aproximadamente un año el cierre de la frontera con Colombia, debido a problemas de contrabando y paramilitarismo. Sin embargo, este mes miles de venezolanos han cruzado la frontera en busca de necesidades básicas. El primer ingreso se vivió a inicios de julio, cuando alrededor de 500 mujeres entraron a Colombia en búsqueda de alimentos. Frente a estos acontecimientos, ambos países decidieron abrir por 12 horas la frontera, debido a la cantidad de venezolanos que se encontraba cruzando el país por el corredor humanitario existente, zona que sirve para el tránsito de escolares venezolanos que estudian en Cúcuta, Colombia, así como para ambulancias y provisiones médicas. Se calcula que aproximadamente 32.000 personas ingresaron a Colombia en búsqueda de alimentos y medicinas. Con posterioridad se continuó la medida por dos fines de semana, provocando el ingreso de más de 130.000 venezolanos, aunque la canciller colombiana, María Ángela Holguín, declaró que no se volverá a reabrir la frontera temporalmente, a menos que sea una apertura definitiva. Sin embargo, sostuvo que se continuará el paso de enfermos y alumnos por los corredores establecidos en agosto, mes en el que Maduro resolvió cerrar su lado de la frontera. Finalmente, la canciller sostuvo que el próximo 4 de agosto se reunirá con su homóloga venezolana, la canciller Delcy Rodríguez, para trabajar de manera conjunta el conflicto fronterizo, específicamente la lucha contra el contrabando.[25] [26] [27] [28] [29]

La decisión de las autoridades colombianas en cuanto a la apertura de la frontera ha favorecido a la población venezolana que se ve aquejada con el problema de escasez en su territorio.

Un efecto que puede producirse es de carácter político. El hecho de permitir una apertura de la frontera contribuye a disminuir el clima de tensión bilateral. Asimismo, teniendo en consideración que Venezuela es uno de los países acompañantes en las negociaciones de paz entre las FARC y el gobierno colombiano, las relaciones con su vecino son fundamentales a la hora de ejercer su rol en este proceso.

©CEEAG

Otra consecuencia de esta decisión podría ser la necesidad de garantizar la seguridad a la hora de abrir la frontera, siendo necesario que las fuerzas militares de ambos países trabajen de manera coordinada. Si se llegase a este tipo de cooperación, las tensiones bilaterales también tenderían a aminorarse, debido a que podrían disminuir los problemas de contrabando y actividades ilegales, dificultades que llevaron a la crisis diplomática entre ambos países.

No obstante el hecho de que se haya decidido cerrar la frontera nuevamente, la reunión que sostendrán ambas cancilleres demuestra que existen intenciones de diálogo en esta crisis fronteriza y que eventualmente podrían ayudar a reducir las diferencias.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Haití

EE.UU. suspende ayuda financiera electoral a Haití

De acuerdo con la Comisión Especial establecida en Haití para organizar los nuevos comicios presidenciales, fijados para el 9 de octubre del presente año, Estados Unidos (EE.UU.) rehusó seguir apoyando económicamente las rondas electorales como lo había hecho anteriormente. La razón de esta decisión se basa en que el país norteamericano manifestó su descontento con la decisión del Consejo Electoral Provisional de Haití de anular los resultados de la primera ronda presidencial del 2015, debido a las acusaciones de fraude que se habrían cometido. Las autoridades de EE.UU. mencionaron que no tenían contemplado destinar más fondos para más ciclos electorales. No obstante, continuarán la ayuda en otras áreas cruciales. Hay que recordar que la segunda vuelta fue postergada en reiteradas ocasiones debido las irregularidades detectadas en los comicios anteriores, lo que provocó un estallido de la violencia política. De esta manera, el país caribeño deberá buscar otros fondos para financiar las elecciones programadas para este año. A este hecho se suma la acusación de Guy Philippe, candidato a senador, por el ataque armado en contra de la sede de la Policía Nacional de Haití, provocando más inestabilidad política en el país.[30] [31] [32]

La decisión tomada por el gobierno estadounidense trae efectos considerables para Haití. Gran parte del apoyo financiero electoral proviene de EE.UU., por lo que será difícil para el país caribeño poder obtener fondos para llevar a cabo los comicios.

Las irregularidades identificadas en las elecciones pasadas ocasionaron varias protestas, y por tanto ha sido difícil establecer una fecha definitiva para los próximos comicios. De esta manera, es un gran logro el haber fijado un plazo concluyente

©CEEAG

en octubre. Es por esto que con la disposición adoptada por EE.UU. se complica el panorama político. Al no existir financiamiento electoral, se presenta otro problema para el gobierno haitiano, y esto puede desencadenar en posibles manifestaciones por parte de la población.

Por tanto, si no se adquieren los fondos necesarios y el gobierno haitiano decide nuevamente postergar las elecciones, el descontento popular aumentará. Esto traerá consigo más violencia y, en definitiva, el escenario social continuará siendo inestable. De esta manera, las tropas dispersadas en este territorio deberán estar alerta ante futuros ataques y disturbios que atenten contra la ciudadanía e incluso a ellos mismos. Para el caso de Chile, es probable que de existir otra oleada de violencia los oficiales pertenecientes a MINUSTAH tendrán que permanecer más tiempo del que fue determinado en la misión. El gobierno de Chile ya prolongó su estadía, sin embargo al existir este complejo panorama e incertidumbre respecto de la restauración de la paz en Haití, las fuerzas militares deberán seguir manteniendo y custodiando el territorio.

República Centroafricana

Secretario General condena la muerte de casco azul en la República Centroafricana (RCA)

"El Secretario General reitera que los ataques contra quienes trabajan para la paz y seguridad de la República Centroafricana son inaceptables", según un vocero de Naciones Unidas. Haciendo un llamado al gobierno para que asegure "una investigación completa y los responsables sean llevados a la justicia". El *peacekeeper* era de Senegal y fue baleado en la capital el 24 de junio en circunstancias poco claras. El vocero ha expresado su preocupación acerca de las tendencias de inseguridad en Bangui y otras partes del país. El líder de la ONU llamó al presidente Faustin-Archange Toudéra, al gobierno y a los actores relevantes a continuar el proceso de desarme de los grupos armados y el espíritu de reconciliación e inclusión.[33]

Jefe de Naciones Unidas advierte de la escalada de la violencia en RCA

El encargado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas advierte que la seguridad y la protección de los derechos humanos en la RCA pueden volver a deteriorarse de nuevo, después de varios graves incidentes

en Bangui y las áreas rurales. Señal que la tensión ha ido en aumento desde mediados de junio entre los elementos armados y la fuerza de estabilización de la ONU (MINUSCA) en el barrio musulmán de Bangui "PK5". Seis hombres armados fueron asesinados y 15 civiles heridos en enfrentamientos el 20 de junio. En aquel día fuerzas de la MINUSCA han intervenido para auxiliar fuerzas policiales locales y de la ONU rodeados por una muchedumbre armada en una comisaría. En todos los incidentes que han estado envuelto grupos armados, incluidos los ex Séléka y anti Balaka, resultó en la muerte de 17 personas en junio. El representante de la ONU ha expresado su preocupación por la violación de derechos fundamentales por parte del "Ejército de Resistencia del Señor" (ERS) que opera en el sureste del país, y que incluye una larga escala de muertes, mutilaciones, secuestros, esclavitud sexual y reclutamiento forzado de niños soldados. También expresa su preocupación por las creíbles y abundantes acusaciones contra las tropas del Ejército de Uganda desplegadas en la RCA, como parte de las operaciones contra el ERS.[34]

El escenario demuestra la complejidad de la situación en la RCA, observándose una creciente dificultad para establecer y mantener la paz. Existen grupos armados operando y controlando zonas del país y el Estado se ve sobrepasado por las circunstancias. A eso se agrega una situación compleja en los Estados vecinos; con la presencia de grupos yihadistas y la guerra civil en Sudán del Sur, en donde las fuerzas de paz también se han visto sobrepasadas. La situación es de alto riesgo y de indudable fragilidad para las fuerzas de mantención de la paz. No existe un escenario de pacificación, es evidente el control armado de grupos insurgentes en zonas importantes del país, además del surgimiento de nuevos grupos armados que no obedecen a fines únicamente políticos y religiosos. El ERS es un ejemplo de aquello, opera con el apoyo desde Sudán del Sur y ha demostrado un creciente poder. Esta situación dificulta el accionar de cualquier misión de paz en la región, lo que implicará un mayor esfuerzo de los Estados intervinientes en la zona.

Notas

1 *La Segunda*, versión impresa, Ministro argentino anuncia compra de aviones Mirage, 2016. Disponible en http://impresa.lasegunda.com/2016/06/15/A/fullpage#slider-10 [Fecha de consulta 27.07.2016].

2 Julio Mosle, Telam, Astillero Río Santiago y Daewoo proponen construir un buque multipropósito para la Armada, 2016. Disponible en http://www.telam.com.ar/notas/201606/151852-astillero-rio-santiago-daewoo-firma-convenio-buque-multiproposito-armada-argentina.html [Fecha de consulta 27.07.2016].

3 Javier Méndez, Economía y Negocios online, *El Mercurio*, Bolivia es elegida miembro del Consejo de Seguridad, 2016. Disponible en: http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=266661[Fecha de consulta 27.07.2016].

4 Carlos Corz, *La Razón*, Bolivia perfila contribuir en el Consejo de Seguridad a la paz y al respeto de los derechos de los pueblos, 2016. Disponible en: http://www.la-razon.com/nacional/Bolivia-contribuir-derechos-Consejo-Seguridad_0_2517348298.html [Fecha de consulta 27.07.2016].

5 Páginasiete.bo, Bolivia fue elegida como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU, 2016. Disponible en: http://www.paginasiete.bo/nacional/2016/6/28/bolivia-elegida-como-miembro-consejo-seguridad-101072.html [Fecha de consulta 27.07.2016].

6 María José Núñez y María Paz Núñez, *La Tercera*, Demanda ante La Haya por río Silala: Corte fija plazo de un año para que Chile presente la memoria, 2016. Disponible en http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/07/674-687638-9-demanda-ante-la-haya-por-rio-silala-corte-fija-plazo-de-un-ano-para-que-chile.shtml [Fecha de consulta 27.07.2016].

7 Emol, Detienen a ex comandante en jefe del Ejército boliviano por acusaciones de corrupción, 2016. Disponible en http://www.emol.com/noticias/Internacional/2016/07/06/811182/Detienen-a-ex-comandante-del-Ejercito-boliviano-por-presunta-corrupcion.html [Fecha de consulta 27.07.2016].

8 Infolatam, Kuczynski quiere restablecer mecanismo de diálogo "2+2" con Chile, 2016. Disponible en http://www.infolatam.com/2016/07/01/kuczynski-quiere-restablecer-mecanismo-de-dialogo-22-con-chile/ [Fecha de consulta 27.07.2016].

9 Diariouno.pe, PPK se reunió con Bachelet y reafirman la cooperación, 2016. Disponible en http://diariouno.pe/2016/07/02/ppk-se-reunio-con-bachelet-y-reafirman-la-cooperacion/ [Fecha de consulta 27.07.2016].

10 Larepuplica.pe, Próximo canciller plantea gabinete bilateral con Chile, 2016. Disponible en http://larepublica.pe/impresa/politica/786236-proximo-canciller-plantea-gabinete-bilateral-con-chile [Fecha de consulta 27.07.2016].

11 Pulso.cl, Primer ministro de Perú se refiere a Chile, 2016. Disponible en http://www.pulso.cl/noticia/actualidad---politica/internacional/2016/07/69-88671-9-primer-ministro-de-peru-se-refiere-a-chile.shtml [Fecha de consulta 27.07.2016].

12 Conversatorio en Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 21.06.2016.

13 Emili J Blasco, ABCBlogs, Más de cien yihadistas latinoamericanos en el Daesh, 2016. Disponible en http://abcblogs.abc.es/claves-latinoamerica/2016/06/21/mas-de-cien-yihadistas-latinoamericanos-en-el-daesh/[Fecha de consulta 27.07.2016].

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Alberto Armendáriz, La Nación.com.ar, Alerta en Brasil: detuvieron a diez personas que planeaban atentados durante los Juegos Olímpicos, 2016. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1920499-brasil-detuvieron-a-diez-personas-vinculadas-a-estado-islamico-que-planeaban-atentados-durante-los-juegos-olimpicos [Fecha de consulta 27.07.2016].

17 La Nación.com.ar, Un grupo jihadista brasileño proclamó su lealtad a Estado Islámico, a dos semanas de los Juegos Olímpicos, 2016. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1919864-un-grupo-jihadista-brasileno-proclamo-su-lealtad-a-estado-islamico-a-dos-semanas-de-los-juegos-olimpicos [Fecha de consulta 27.07.2016].

18 Infolatam, Santos ordena arreciar operaciones contra ELN tras muerte de seis uniformados, 2016. Disponible en http://www.infolatam.com/2016/07/05/santos-ordena-arreciar-operaciones-contra-eln-tras-muerte-de-seis-uniformados/ [Fecha de consulta 27.07.2016].

19 *El Espectador*, Frente de las Farc dice que no entregará las armas, 2016. Disponible en http://www.elespectador.com/noticias/politica/frente-de-farc-dice-no-entregara-armas-articulo-641831 [Fecha de consulta 27.07.2016].

20 Jorge Luis Cantillo Barrios, *El Heraldo*, Enfrentamiento entre Ejército y Farc revive tensiones en la negociación, 2016. Disponible en http://www.elheraldo.co/politica/enfrentamiento-entre-ejercito-y-farc-revive-tensiones-en-la-negociacion-271189 [Fecha de consulta 27.07.2016].

21 Infolatam, Santos ordena movilizar 50.000 uniformados en carreteras por paro camionero, 2016. Disponible en http://www.infolatam.com/2016/07/14/santos-ordena-movilizar-50-000-uniformados-en-carreteras-por-paro-camionero/ [Fecha de consulta 27.07.2016].

22 *El Espectador*, General argentino será jefe de misión de verificación de la ONU en Colombia, 2016. Disponible en http://www.elespectador.com/noticias/paz/general-argentino-sera-jefe-de-mision-de-verificacion-d-articulo-640910 [Fecha de consulta 27.07.2016].

23 Gabriel Pardo, *El Mercurio*, versión impresa, 11 militares son los primeros en partir a la misión de paz en Colombia, desde el 17 de julio, 2016. Disponible en http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-10&PaginaId=13&bodyid=3 [Fecha de consulta 27.07.2016].

24 *El Mercurio*, versión impresa, Viajan observadores chilenos a Colombia, 2016. Disponible en http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-16&PaginaId=16&bodyid=3 [Fecha de consulta 27.07.2016].

25 CNNespañol, Cientos de venezolanas cruzan la frontera con Colombia en busca de alimentos, 2016. Disponible en http://cnnespanol.cnn.com/2016/07/06/cientos-de-venezolanas-cruzan-la-frontera-con-colombia-en-busca-de-alimentos/ [Fecha de consulta 27.07.2016].

26 *El Heraldo*, Masiva llegada de venezolanos a través de frontera abierta por un día en Cúcuta, 2016. Disponible en http://www.elheraldo.co/nacional/masiva-llegada-de-venezolanos-traves-de-frontera-abierta-por-un-dia-en-cucuta-271118 [Fecha de consulta 27.07.2016].

27 Ministerio de Defensa de Colombia, Cerca de 100 mil venezolanos han cruzado la frontera por alimentos, bienes y servicios, 2016. Disponible en https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/noticiamdn?idXml=904c50cf-7d2e-3410-2abf-d5c75e5415a4&date=17062016 [Fecha de consulta 27.07.2016].

28 Lorayne Solano Naizzir, *El Heraldo*, Venezolanos podrán cruzar frontera con Colombia durante 12 horas, 2016. Disponible en http://www.elheraldo.co/nacional/venezolanos-podran-cruzar-frontera-con-colombia-durante-12-horas-270961[Fecha de consulta 27.07.2016].

29 Ana Marcos, *El País*, Colombia y Venezuela pactan no permitir otro paso masivo en la frontera, 2016. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/18/colombia/1468878705_066499.html[Fecha de consulta 27.07.2016].

30 Prensa.com, Estados Unidos suspende su financiamiento electoral a Haití, 2016. Disponible en http://www.prensa.com/mundo/Unidos-suspende-financiamientoelectoral-Haiti_0_4523547748.html [Fecha de consulta 27.07.2016].

31 Sputniknews, Consejo Electoral de Haití concluye consultas para organizar comicios de octubre, 2016. Disponible en http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20160713/1061890547/haiti-elecciones-presidenciales.html [Fecha de consulta 27.07.2016].

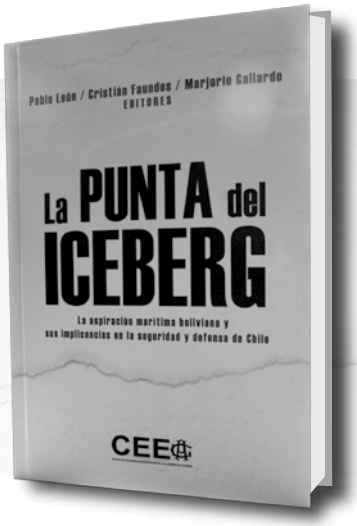
32 Latinnews, US suspends electoral financial aid to Haiti, 2016. Disponible en http://www.latinnews.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=69348&uid=60099&acc=1&Itemid=6&cat_id=802879 [Fecha de consulta 27.07.2016].

33 Centro de Noticias de Naciones Unidas, Secretary-General condemns killing of UN peacekeeper in Central African Republic, 2016. Disponible en http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54337#.V5uDr_nhCM9 [Fecha de consulta 27.07.2016].

34 Centro de Noticias de Naciones Unidas, UN rights chief warns of violence re-escalating in Central African Republic, 2016. Disponible en http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54396#.V5EPg7jhChczx0020[Fecha de consulta 27.07.2016].

Artículos

Pablo León / Cristián Faundes / Marjorie Gallardo
EDITORES



La PUNTA del ICEBERG

La aspiración marítima boliviana y sus implicancias en la seguridad y defensa de Chile

"Aquí se trata la actual relación con Bolivia como un conflicto de poder importante, que obliga a conocer, sin distorsiones, la envergadura de los actores bolivianos y el peso de sus circunstancias. Única manera eficiente de descubrir la complejidad real de su estrategia de acción y la consistencia real del liderazgo de Evo Morales.
Su aporte, de utilidad versátil, lo hace especialmente contributivo a los fines conjuntos del mando militar y del gobierno de Chile"

—— **JOSÉ RODRÍGUEZ ELIZONDO**
Prólogo

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 29-42

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Characteristics and Assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean

Características y evaluación del compromiso de Rusia con América Latina y el Caribe

R. Evan Ellis*
U.S. Army War College Strategic Studies Institute

Resumen: El siguiente artículo analiza la participación de Rusia en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de los intereses estratégicos de Estados Unidos. En él, inicialmente, se destacan algunas de las características más sobresalientes de dicha participación, a continuación se examina el enfoque general que se evidencia de la actitud de Rusia en su diálogo con la región, seguido de un análisis más detallado de sus actividades comerciales y militares. Se concluye postulando las condiciones en las que el rol actualmente modesto, aunque no insignificante, planteado por Rusia podría expandirse a un fenómeno de mayor preocupación para Estados Unidos y la región.

Palabras claves: Rusia – Involucramiento – Intereses estratégicos – EE.UU. – Latinoamérica – Caribe

Abstract: The following article assesses the challenge posed by Russian engagement in Latin America and the Caribbean to U.S. strategic interests in the region. It highlights some of the most salient characteristics of that challenge, then examines the general approach pursued by Russia in engaging with the region, followed by a more detailed analysis of specific Russian military and commercial activities there. It concludes by postulating conditions under which the currently modest, albeit non-trivial challenge posed by Russia could expand into a phenomenon of greater concern for the United States and the region.

Key words: Russia – Engagement – U.S. strategic interests – Latin America – Caribbean

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2016
Fecha de aceptación y versión final: 17 de junio de 2016

* R. Evan Ellis is Professor of Latin American Studies at the U.S. Army War College Strategic Studies Institute. The views expressed in this article are strictly his own. The author thanks his research assistant, Jenny Ng, for her contributions to this work. Email: Robert.e.ellis78.civ@mail.mil

©CEEAG

Introduction

The following article assesses the challenge posed by Russian engagement in Latin America and the Caribbean to U.S. strategic interests in the region. It highlights some of the most salient characteristics of that challenge, then examines the general approach pursued by Russia in engaging with the region, followed by a more detailed analysis of specific Russian military and commercial activities there. It concludes by postulating conditions under which the currently modest, albeit non-trivial challenge posed by Russia could expand into a phenomenon of greater concern for the United States and the region.

Framing the Russian Challenge in Latin America and the Caribbean

Of the major extra-hemispheric actors conducting political, military, and commercial activities in Latin America and the Caribbean, Russia most openly challenges U.S. equities there. Nonetheless, when viewed over the long-term, the People's Republic of China (PRC) arguably poses the greatest danger to the U.S. strategic position in the region, indirectly but significantly undermining U.S. attempt to promote its values and its agenda of democracy, human rights and rule of law in the Western Hemisphere, and potentially challenging U.S. domestic security.

The relatively smaller long-term challenge posed by Russia in Latin America and the Caribbean, by contrast to that posed by the PRC, owes to limitations on resources available to finance and sustain major Russian initiatives in the region, particularly under the current regime of low international oil prices. Russia also has a limited number of countries in the region which it has sufficiently close relations and leverage to engage in activities that openly undercut the United States. Indeed, not even all of the regimes within the Bolivarian Alliance of the Peoples of the Americas (ALBA) have been willing to embrace Russian military deployments and base access agreements in recent years.[1]

[1] In February 2014, for example, Russian Defense Minister Sergei Shoigu announced his interest in establishing agreements for access to ports and other facilities in Cuba, Nicaragua and Venezuela. "Russia with plans for military bases in Nicaragua, Cuba and Venezuela", *Mercopress*, February 27, 2014, http://en.mercopress.com/2014/02/27/russia-with-plans-for-military-bases-in-nicaragua-cuba-and-venezuela. Yet to date, only Nicaragua has signed an agreement, of very limited scope.

Similarly, Russian economic engagement with the region is focused on a limited number of sectors: arms sales, petroleum, mining, construction, nuclear technology and space,[2] as detailed later. Latin American businessmen and governments simply do not dream of access to Russian markets and financing in the same fashion that they do with respect to the PRC.

To understand the challenge posed by Russia to the U.S. in Latin America and the Caribbean, it is important to assess Russian activities in the region through the lens of their linkage to Russian initiatives and security challenges in other parts of the world in which Russia has an interest. The two occasions in recent years in which Russia has significantly expanded its activities in Latin America have each grown out of its perceived challenge to Russian interests in its own near abroad: in 2008, in response to rising tensions with the U.S. and NATO over Russian support to Georgian break-away republics South Ossetia and Abkhazia, and in 2014, as the U.S. and Europe similarly challenged Russia over its role in the civil war in Ukraine.

The challenge posed by Russia to the U.S. in Latin America and the Caribbean is also linked to the activities of other extra-hemispheric actors in the region, including the PRC. Commerce with, and loans from the PRC and other parties to anti-U.S. regimes such as those of ALBA increases the financial solvency of those regimes, and indirectly, their latitude to engage with Russia in ways provocative to the U.S., including Venezuela's conduct of exercises with Russian military forces in May 2015,[3] or Nicaragua's February 2015 agreement to receive Russian warships in its ports.[4]

In addition, Russian activities in Latin America and the Caribbean affect not only the United States, but also its partners in the region. Russian military support to Venezuela, Nicaragua, and Cuba, and the November 2013 violation of Colombian airspace by nuclear-capable Russian bombers,[5] for example, arguably created concern in the latter, which saw its lines of communication to Europe and U.S. Atlantic-coast markets through the Caribbean threatened by a ring of un-

---

2 For a detailed exposition of Russian activities in the region country-by-country, see R. Evan Ellis, "The New Russian Engagement With Latin America: Strategic Engagement, Commerce, and Dreams of the Past", *U.S. Army War College Strategic Studies Institute, June 2015,* http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1275.

3 Jose Gregorio Meza, "Rusia participa en ejercicio militar defensivo de Venezuela", Russia Beyond the Headlines, May 15, 2015, http://es.rbth.com/internacional/2015/03/15/rusia_participa_en_ejercicio_militar_defensivo_de_venezuela_48259.

4 "Acuerdo entre Rusia y Nicaragua para el atraque de buques de guerra rusos en el país Centroamérica", *Defensa*, February 13, 2015, http://www.defensa.com/frontend/defensa/acuerdo-entre-rusia-nicaragua-para-atraque-buques-guerra-rusos-vn14676-vst339.

5 "Colombia Protests Violation of Airspace by Russian Bombers", *The Moscow Times*, November 7, 2013, http://www.themoscowtimes.com/news/article/colombia-protests-violation-of-airspace-by-russian-bombers/489062.html.

predictable, Russia-allied states. Similarly, Russia's announcement in 2014 that it was considering long range patrol flights into the Gulf of Mexico,[6] arguably raised concern not only in the U.S., but also in Mexico, which shares the Gulf with its neighbor to the north.

Finally, although the challenge that Russia poses to the U.S. in Latin America and the Caribbean is real and significant, it has arguably suffered important strategic setbacks which must be considered in order to achieve a balanced assessment.

On one hand, Russia has lost important ground in its attempt to sell arms to the region. This includes U.S. victories in foreign military sales at the expense of Russian options, such as the sale of Blackhawk helicopters to replace Russian Mi-17s in the inventory of the Mexican Army and Navy. It also includes Russian losses to the PRC in selling arms to important clients in the region including Peru and Argentina.[7]

At the same time the sustained fall in international oil prices has taken away from Russia important resources required to underwrite its commercial projects, and to finance its military sales to the region, as well as to sustain Russian initiatives globally.

Finally, Russia has lost political leverage with its most important allies in the region: Venezuela, Cuba, and Argentina.

In Venezuela, the unfolding economic and political collapse of the regime of Nicholas Maduro has thrown into doubt the future of Russia's most important arms purchaser, and the Latin American partner most willing to collaborate with Russia in provocative actions against the U.S. in the region.

In Cuba, faced with the collapse of its principal economic patron, Venezuela, the Castro regime has pursued a reapproachment with the United States in which it has avoided actions excessively provocative toward the U.S. as it has sought the end to U.S. economic sanctions and renewed access to U.S. markets. As it has courted the U.S., Cuba has refrained from diplomatic positions and military cooperation with Russia that would excessively antagonize the U.S. such as the reopening of the signals intelligence facility at Lourdes.[8]

---

6 Greg Botelho and Faith Karimi, "Russia flexes muscles with long-range bomber flights near U.S. shores", *CNN*, November 13, 2014, http://edition.cnn.com/2014/11/13/world/europe/russia-bombers-plan/index.html.

7 For more details, see R. Evan Ellis, "Russian Influence in Latin America", The Cipher Brief, January 5, 2016, http://www.thecipherbrief.com/article/russian-influence-latin-america.

8 "Russia to reopen spy base in Cuba as relations with US continue to sour", *The Guardian*, July 16, 2014, http://www.theguardian.com/world/2014/jul/16/russia-reopening-spy-base-cuba-us-relations-sour.

Finally, in Argentina, the October 2016 election brought conservative Mauricio Macri to power, defeating Daniel Scioli, the preferred candidate of the outgoing pro-Russian government. The political change has thrown into doubt important Russian projects in the country, including sales of Russian arms, and three nuclear reactors, as well as Russia-Argentina political cooperation.

Russia's Modus Operandi in Engaging Latin America

Russia has generally pursued four lines of effort to strengthen its ties in Latin America and the Caribbean. First, it has sought to rebuild the political relationships which served as the pillars of its position in Latin America during the Cold War, principally those with Nicaragua and Cuba. In Nicaragua, Russia leveraged the return to power of Daniel Ortega and his *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) in January 2007, to make Nicaragua a centerpiece of its activities in the region, including Nicaraguan support to Russian activities in Georgia, the Ukraine and Syria, as well as commercial deals and security cooperation such as the Marshal Zhukov center for military training in Managua, opened in April 2013.[9] Although Cuba was similarly Russia's closest ally in the region during the Cold War, Russia's efforts to rebuild its relationship with Cuba have only been partially successful due to the perception among some Cuban party officials that the nation suffered greatly following the collapse of the Soviet Union in 1991, due to the abruptness and the extent of Russia's withdraw of financial assistance. Nonetheless, Russia has managed to rebuild some of its ties with Cuba, helped by its forgiveness of $30 billion in Cuban debt accumulated during the cold war.[10]

Beyond the reconstruction of Cold War networks, Russia has also sought to strengthen relationships in the region through military sales, targeting countries which purchased significant amounts of equipment from the Soviet Union. The partner with which Russia has most successfully leveraged former military sales, despite the absence of a strong Patron-Client relationship during the Cold War has been Peru. Peru acquired principally Russian equipment for its Armed Forces during the presidency of General Juan Velasco Alvarado from 1968-1975, and continued

---

9 "Russian Military Chief Arrives in Nicaragua to Develop Ties", *Sputnik News*, April 21, 2013, http://sputniknews.com/russia/20130421/180765330/Russian-Military-Chief-Arrives-in-Nicaragua-to-Develop-Ties.html#ixzz42SGX2dfS.

10 Andrey Ostroukh and José de Córdoba, "Russia Writes Off Cuba Debt", *The Wall Street Journal*, July 12, 2014, http://www.wsj.com/articles/russia-writes-off-cuba-debt-1405083869.

to buy Russian equipment during the presidency of Alberto Fujimori, including the purchase of 12 Mig-29 fighters as late as 1997.[11] Correspondingly, when Peru sought to modernize and upgrade its arsenal, and buy new equipment, Russia's arms export agency Rosboronexport marketed itself as the logical supplier.

Particularly in the Southern Cone, Russia has also courted Latin American countries by purchasing their commodities. The most prominent examples are Argentina and Uruguay, from which Russia has imported significant quantities of beef.[12]

Finally, Russia has also sought to exploit the desire of some countries of the region to escape from dependence on the U.S. and western institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund. Principal examples include Venezuela, which turned to Russia as an arms supplier in July 2006 when the United States refused to sell it spares for its U.S.-built F-16 fighters,[13] and Argentina, which, isolated from international creditors over its 2001 debt default, embraced both Russia and China as a source of investment, technology projects, and political support on issues such as its claim over the Falkland Islands (*Islas Malvinas*).[14]

With respect to style, the Russian approach to Latin America contrasts with the other principal extra-hemispheric actor engaging with the region, the PRC. Russia is far less apologetic than China in engaging the region, seeing itself not as intruding in the region, but having a legitimate presence there, dating to the cold war.

As Russia has engaged with the region, it has also maintained a complex strategic communication posture, featuring deliberate mixed messages. When, for example, Russia sent T-160 Backfire bombers to the region in 2008 to remind the United States that it could deploy nuclear-capable weapons into its backyard,[15] it was careful to remind the United States that those bombers were not actually carrying nuclear weapons. Similarly, in 2014, during the escalation of tension with the U.S. and Europe over the conflict in the Ukraine, Russian government officials mentioned Russian interest in re-opening the cold-war era signals intelligence facility at

---

11 Calvin Sims, "Peru's Cut-Rate Fighter Jets Were Too Good to Be True", *The New York Times*, May 31, 1997, http://www.nytimes.com/1997/05/31/world/peru-s-cut-rate-fighter-jets-were-too-good-to-be-true.html.

12 Víctor Kuzmín, "La carne argentina vuelve al mercado ruso", *Russia Beyond the Headlines*, October 8, 2013, http://es.rbth.com/internacional/2013/10/08/la_carne_argentina_vuelve_al_mercado_ruso_33047.

13 "Venezuela comprará aviones Sukhoi-30 por $1.000 millones", *El Universal*, July 21, 2006, http://www.eluniversal.com/2006/07/21/pol_art_21106D.

14 "Putin's Russia supports Argentina's Falklands claim", *Mercopress*, December 11, 2008, http://en.mercopress.com/2008/12/11/putin-s-russia-supports-argentina-s-falklands-claim.

15 "Russian Tu-160 Strategic Bombers Land in Venezuela", *Sputnik News*, October 29, 2013, http://sputniknews.com/military/20131029/184402932/Russian-Tu-160-Strategic-Bombers-Land-in-Venezuela.html.

Lourdes, Cuba, and negotiating base access agreements throughout the Caribbean basin. Yet Russian President Vladimir Putin seemingly contradicted his own personnel, declaring that Russia had no intention of re-opening Lourdes.[16]

Russian Military Engagement in Latin America

Military sales and counterdrug cooperation has been the principal vehicle for Russian engagement in Latin America and the Caribbean during the contemporary period, although it has pursued commercial projects in the region as well.

Since its re-engagement with the region in 2008, Russia's principal military partners in the region have been Venezuela, Peru and Brazil, although it has also maintained important relationships with Nicaragua, Argentina and Mexico, among others. Russia's principal military export product to the region has been helicopters, with more than 400 currently in service in Latin America and the Caribbean,[17] of which, an estimated 320 are transport helicopters of the families Mi-8/Mi-17.

Venezuela has been the principal purchaser of Russian military equipment in the region, accounting for $11 billion of the $14.5 billion in sales to the region by the Russian arms export agency Rosboronexport, between 2001 and 2013.[18] As noted previously, Venezuela turned to Russia beginning in 2006, purchasing military rifles, helicopters, and Su-30 fighter aircraft, although since the original sales, Russia has gone on to supply Venezuela with a broad range of equipment from T-72 tanks to BMP-3 and BTR-80 armored personnel carriers, to self-propelled rocket launch systems, and coastal defense missiles, among other items.[19] Venezuela has, however, had difficulties with Russian aftermarket support for the equipment provided, including the supply of spare parts for the engines of Su-30 fighters previously sold by Russia, leading to the temporary grounding of the Venezuelan Su-30 fleet.

In addition, in recent years, however, Venezuela has also made important acquisitions of Chinese military equipment, including K-8 and L-15 fighters, and VN-1

---

16 "Putin denies reopening of US-targeting listening post in Cuba", *Russia Today*, July 16, 2014, https://www.rt.com/news/173092-russia-sigint-facility-cuba/.

17 Claudio Agostini, "Russian Helicopters Continues Latin Expansion", *Rotor & Wing*, June 6, 2012, http://www.aviationtoday.com/rw/topstories/Russian-Helicopters-Continues-Latin-Expansion_76497.html#.VuDGAY-cHtQ.

18 Estimate of total arms imports by Latin America derived from SIPRI figures, adjusting for inflation.

19 "Venezuela es el cuarto cliente mundial de la industria militar rusa", *Infodefensa*, December 21, 2012, http://www.infodefensa.com/latam/2012/12/21/noticia-venezuela-es-el-cuarto-cliente-mundial-de-la-industria-militar-rusa.html.

armored personnel carriers,[20] leading to comparisons unfavorable to Russia regarding the perceived good quality of the electronics package and maintenance support for its military goods. Indeed, Russia's offer, in 2015, to sell Venezuela 12 additional Su-30 fighters in a deal valued at $480 million,[21] at a time in which the Venezuelan economy was in a state of crisis, and the Russian ability to finance the deal was limited due to low international petroleum prices, may be attributed to Russian concerns over losing its market share in military sales to the Chinese.

Beyond Venezuela, Russia has also sold significant quantities of military goods to Peru. Building on the preponderance of Russian equipment in the Peruvian Armed Forces since the era of General Velasco (1968-75), in 2008, Russia won an important contract for the maintenance and upgrade of Peru's Mig-29s,[22] and in 2010 Rosboronexport sold 6 Mi-17 transport helicopters and 2 Mi-35 attack helicopters to Peru in support of operations against the Sendero Luminoso terrorist organization and narcotrafficking in the Apurimac, Ene, and Mantaro river valleys (VRAE-M). Building on the successful sale, in 2013, Rosboronexport sold Peru an additional 24 Mi-17 helicopters, accompanied by the establishment of a maintenance center in the Peruvian city of Arequipa.[23]

As in Venezuela, however, Russia has lost ground in recent years to the PRC with respect to arms sales, including an important victory by the PRC in a contract replacing Peru's aging BM-21 artillery system with Chinese-built Type 90B truck-mounted multiple launch rocket system, beating out the Russian system SMERCH.[24]

Brazil has arguably been Russia's greatest hope, because of the size of its armed forces and economy, and thus its potential as a market. Yet Brazil has also arguably

---

20 R. Evan Ellis, "Should U.S. be worried about Chinese arms sales in the region?" *Latin America Goes Global*, May 11, 2015, .http://latinamericagoesglobal.org/2015/05/should-u-s-be-worried-about-chinese-arms-sales-in-the-region/.

21 "Venezuela seeking an additional 12 Sukhoi fighter jets from Russia", *Mercopress*, October 31, 2015, http://en.mercopress.com/2015/10/31/venezuela-seeking-an-additional-12-sukhoi-fighter-jets-from-russia.

22 "Fuerza Aérea Del Perú Firma Contrato Para Reparar MIG29", *Zona Militar*, August 12, 2008, http://www.zona-militar.com/foros/threads/fuerza-a%C3%A9ra-del-per%C3%BA-firma-contrato-para-reparar-mig29.13317/. See also "RAC MiG upgraded MiG-29 fighters of Peruvian air forces", *Russia Aviation,* August 22, 2012, http://www.ruaviation.com/news/2012/8/22/1159/?h.

23 "El ministro de Defensa de Perú revisa en Moscú con su homólogo ruso los avances del contrato para el suministro de 24 Mi-171Sh-P Hip H", *Defensa*, September 4, 2014, http://www.defensa.com/frontend/defensa/ministro-defensa-peru-revisa-moscu-homologo-ruso-avances-para-24-vn13173-vst336.

24 "Peru gets 27 China-made rocket launchers", *The Business Standard*, July 20, 2015, http://www.business-standard.com/article/news-ians/peru-gets-27-china-made-rocket-launchers-115072100006_1.html.

been Russia's greatest disappointment in the region with respect to such sales. In 2008, Rosboronexport sold Brazil 12 Mi-35 attack helicopters. Nonetheless, Russia was hesitant to provide its most sophisticated arms and electronics package with the helicopters, possibly out of concern that Brazil's own arms industry would incorporate such technology into its own arms, which compete with those of Russia in some markets. As a consequence, in 2011, the Mi-35 contract was not renewed.[25] Similarly, Russia hoped to sell its Su-35 fighter to Brazil as part of the nation's FX-2 fighter modernization program, yet the Brazilians ultimately chose to purchase the Swedish Saab JAS-39 Gripen, with the Russian Su-35 not even included among the final contenders.[26]

In 2015, in the context of the approaching 2016 Olympic games to be hosted by Brazil in Rio de Janeiro, Rosboronexport hoped to sell Brazil its Pantsir S-1 air defense system in a deal worth an estimated $1 billion,[27] yet Brazil's deepening recession, combined with its corruption scandal, sidetracked the deal.[28]

Beyond Russia's three principal clients in Latin America, it has also sold its military helicopters and other equipment to a range of other actors, including Nicaragua, Argentina and Mexico.

In 2013, Russia signed an agreement with Nicaragua to support the modernization of its armed forces, eventually leading to the sale to Nicaragua of two Mi17s,[29] as well as aircraft, BMP-1 armored personnel carriers, BM-21 mobile rocket launchers, and PT 76 light armored vehicles.[30]

With respect to Argentina, Although Russia sold the government of Christina Fernandez 3 new Mi-17 helicopters,[31] as noted previously, larger deals involving the

---

25 "Brasil va a recibir sus últimos MI-35 en los próximos 90 días", *Defensa,* September 23, 2014, http://www.defensa.com/frontend/defensa/brasil-va-recibir-ultimos-35-proximos-90-dias-vn13332-vst332.

26 "La Fuerza Aérea Brasileña estudia nuevas opciones para disponer de aviones de transición hasta la llegada del Gripen NG", *Defensa*, September 15, 2014, http://www.defensa.com/frontend/defensa/fuerza-aerea-brasilena-estudia-nuevas-opciones-para-disponer-ng-vn13263-vst332.

27 "Militares brasileños evalúan en Rusia el Pantsir-S1", *Defensa*, September 1, 2014, http://www.defensa.com/frontend/defensa/militares-brasilenos-evaluan-rusia-pantsir-s1-vn13136-vst332.

28 Robert Dsouza, "Brazilian MoD announces Pantsir procurement delay", *Defense Talk*, May 13, 2015, http://defencetalk.net/threads/brazilian-mod-announces-pantsir-procurement-delay.4859/.

29 "Rusia confirma el suministro a Nicaragua de dos helicópteros civiles Mi-17", *Infodefensa.* July 29, 2009, http://www.infodefensa.com/latam/2009/07/30/noticia-rusia-confirma-el-suministro-a-nicaragua-de-dos-helicopteros-civiles-mi-17.html.

30 "Nicaragua recibe asistencia Rusia", *Defensa*, September 2, 2014, http://www.defensa.com/frontend/defensa/nicaragua-recibe-asistencia-rusa-vn13145-vst339.

31 "Llegaron los helicópteros Mi-17 a la base argentina de la Antártida", *Defensa*, December 24, 2013, http://www.defensa.com/frontend/defensa/llegaron-helicopteros-17-base-argentina-antartida-vn11115-vst330.

sale of its older generation Su-24 Flanker aircraft were sidetracked by the pursuit of deals with the PRC which, although involving different equipment, ultimately competed for the same limited Argentine resources.

With respect to Mexico, although the Mexican Army and Navy purchased Russian helicopters in the 1990s and 2000s, and subsequently spent money on upgrading them and extending their service lives,[32] in 2015, Mexico took important decisions to replace its aging fleet of Russian helicopters with the U.S. Blackhawk.

With respect to counterdrug cooperation, Russia has made Nicaragua the focal point of its engagement with the region. It has constructed, and is currently in the process of expanding, a training center in Managua, Nicaragua, the Marshal Zhukov center,[33] where it provides counter narcotics training to security personnel from across the region, including states who would not otherwise engage directly with Russia in the arena of military cooperation.

More recently, Russia has also opened a second counter narcotics center in Peru, as well as sharing intelligence and coordinating operationally with Brazil, Peru, Bolivia and other states against transnational criminal organizations engaged in smuggling drugs from Latin America to Russia.

Russian Commercial Engagement in Latin America

Beyond military activities, Russian companies are commercially active in a subset of Latin American and Caribbean countries, in a limited number of sectors, including petroleum, construction, mining, nuclear technology, and the space industry.

In the petroleum sector, the most significant activities of Russian companies are concentrated in Venezuela, where the firm Rosneft has five ongoing projects, including the Junin-6 oilfield in the Orinoco tar belt, and the joint venture Petromonogas.[34] The head of Rosneft, Igor Sechin, is reportedly close to Russian President Vladimir Putin and shares a background in the intelligence services with him. Rosneft has progressively acquired the stakes of other Russian companies such as Lukoil, Gazprom, TNK, and Surgutneftegas, as each has withdrawn from the

---

32 "Marina de México recibirá tres helicópteros de combate rusos MI-17B-5", *Sputnik News*, November 2, 2012, http://mundo.sputniknews.com/mundo/20121120/155626417.html#ixzz42SabjC61

33 "Russia-Nicaragua: multifaceted cooperation", *The Voice of Russia*, April 22, 2013, http://sputniknews.com/voiceofrussia/2013_04_22/Russia-Nicaragua-multifaceted-cooperation/.

34 "Russia invests $500 million in Venezuela's Orinoco before oil hits $200", *Pravda*, February 20, 2016, http://www.pravdareport.com/business/companies/20-02-2016/133600-russia_venezuela_orinoco-0/#sthash.snUxWoj4.dpuf.

country in recent years due to difficulties in operating there. Most recently, despite the ongoing political crisis in Venezuela and the collapse of its economy, Rosneft paid $500 million to the Venezuelan state oil company PdVSA to expand it share in the joint petroleum venture Petromonogas.[35]

Beyond Venezuela, the Russian company Lukoil committed to an oil project in Mexico in January 2014 as the country opened its oil sector to foreign investors,[36] while Gazprom has expressed interest in exploring for gas and developing Liquid Natural Gas (LNG) facilities in Bolivia.[37]

Despite such advances, however, current low international oil prices have significantly limited the resources of Russian oil companies to pursue investments in the region, and Lukoil was forced, in 2012 to sell off its operations in Colombia in order to have sufficient resources to pursue more lucrative projects in the Middle East.[38]

Beyond petroleum, Russia Aluminum Corporation (RUSAL) has a presence in the Caribbean basin in Guyana since 2006,[39] and Jamaica since 2007,[40] although as in the petroleum sector, its projects have been hampered by low international mineral prices. Most of Russia's operations in both Guyana and Jamaica have been closed down, and Russia is reportedly in negotiations with Chinese companies to sell its Alpart facility in Jamaica.[41]

In the construction sector, the Russian firm Inter RAO is involved in hydroelectric projects in Ecuador (Toachi-Pilaton)[42] and Argentina (Chihuido-2), financed by Russia's development bank Vnesheconombank.[43] Energolatina has a contract for

---

35 "Venezuela offloads $500m oil project stake to Rosneft", *Financial Times*, February 22, 2016, http://www.ft.com/fastft/2016/02/22/venezuela-offloads-500m-oil-project-stake-to-rosneft/.

36 "Mexico's Pemex to Continue Cooperation With Russia", *Sputnik News*, February 24 2016, http://sputniknews.com/business/20160224/1035243426/pemex-continue-cooperation-with-russia.html.

37 "Bolivia y Rusia negocian exploración de nuevos campos gasíferos", *America Economia*, February 18, 2016, http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/bolivia-y-rusia-negocian-exploracion-de-nuevos-campos-gasiferos.

38 "Lukoil sells stake in Colombia project", *World Oil*, December 13, 2012, http://www.worldoil.com/news/2012/12/13/lukoil-sells-stake-in-colombia-project.

39 "Bauxite Mining in Guyana", *Mbendi*, accessed February 9, 2016, http://www.mbendi.com/indy/ming/baux/sa/gy/p0005.htm.

40 "Paulwell to outline solutions for bauxite plants", *Jamaica Gleaner,* April 16, 2013, http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20130416/business/business2.html.

41 Alphea Saunders, "Chinese want a part of Noranda too?", *Jamaica Observer*, February 15, 2016, http://www.jamaicaobserver.com/NEWS/Chinese-want-a-part-of-Noranda-too_51773.

42 "La Inter RAO rusa pondrá en marcha en el 2015 una gran hidroeléctrica en Ecuador", *Russia Times*, November 16, 2011, https://actualidad.rt.com/economia/view/35448-La-Inter-RAO-rusa-pondra-en-marcha-en-2015-una-gran-hidroel%C3%A9ctrica-en-Ecuador.

43 "En septiembre comenzará la construcción de la represa Chihuido I con financiación de Rusia", *Telam*, April 23, 2015, http://www.telam.com.ar/notas/201504/102648-represa-chihuido-financiacion-rusia.html.

hydroelectric turbines in Panama, and the Russian construction equipment firm Power Machines sells limited quantities of equipment, often in support of Russian projects, throughout the region.

With respect to nuclear energy, in March 2016, Rosatom signed a $300 million contract with the government of Bolivia to construct a small nuclear reactor and research complex in the country,[44] and hopes to supply three reactors for power generation to the Atucha nuclear complex south of Buenos Aires, Argentina.[45]

In space services, Russia has signed contracts with various nations of the region (which) including Peru, to secure services from its GLONASS satellite constellation, the Russian equivalent of the Global Positioning System.[46]

Factors Potentially Increasing the Russian Challenge in the Region

While the challenge posed by Russia to U.S. interests in Latin America and the Caribbean is serious albeit modest in character, a number of plausible developments could rapidly expand the risk that such engagement poses:

First, an increase in international oil prices, possibly brought on by a conflict in the Middle East or the eventual success by OPEC members to limit supply,[47] could increase the revenue stream from Russia's petroleum exports, helping to restore its resources for financing investments, arms sales, and other initiatives in the Western Hemisphere and elsewhere in the word.

Second, escalating tension between Russia and the U.S. over its near abroad, or in other areas in which it is strongly engaged such as Syria, could motivate Russia to launch new initiatives in Latin America to distract the U.S. from engaging Russia in

---

44 "Bolivia y Rusia firman acuerdo para construir centro de investigación nuclear", *America Economia*, March 6, 2016, http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/bolivia-y-rusia-firman-acuerdo-para-construir-centro-de-investigacion-nuclear?utm_source=dlvr.it&utm_medium=linkedincompanies.

45 "Rusia y Argentina podrían firmar contrato para un nuevo reactor de Atucha este año", *Sputnik News*, February 11, 2016, Lea más en http://mundo.sputniknews.com/economia/20160211/1056647043/rusia-argentina-reactor-nuevo-nuclear.html#ixzz42Si345yn

46 See, for example, "Russia, Peru Mull Joint Use of Glonass Satellite Navigation System", *Sputnik News*, November 7, 2014, http://sputniknews.com/business/20141107/1014506239.html#ixzz42SiYhZ9S

47 See, for example, "Venezuela says Iran and Russia support emergency meeting on oil prices: Shana", *Reuters*, February 3, 2016, http://www.reuters.com/article/us-oil-opec-meeting-idUSKCN0VC2ME.

those other areas, just as it did in 2008 during the Georgia civil war, and in 2014, at the outset of the civil war in the Ukraine.

Third, if Cuba loses hope that avoiding conflict with the U.S. will help it to regain access to U.S. markets, it could return to its historical disposition to collaborate with Russia against U.S. interests in the Western Hemisphere in a more aggressive fashion than it has since January 2015 when it officially began its reapproachment with the U.S.

Fourth, the government of El Salvador, whose current president Salvador Sanchez Ceren and other leaders worked closely with the Soviet Union during the Cold War, could decide to more openly embrace Russia. Reportedly, significant goodwill exists toward Russia among the current Salvadoran leadership, but to date, it has avoided overtly close ties because of El Salvador's substantial economic dependence on the U.S., including remittances from the more than 3 million Salvadorans living in the United States, U.S. aid to El Salvador under the CARSI program, and the immigration status of hundreds of thousands of Salvadorans currently in the U.S. under Temporary Protected Status.

Fifth, if the Maduro regime in Venezuela fears that it is on the verge of losing power, it could more aggressively embrace Russia and China than it has to date, in order to preserve its own political future in return for Russian loans and expanded investment in sectors such as petroleum and mining.

Sixth, ALBA states Bolivia and Ecuador could embrace Russia more aggressively than they have to date. It is notable that both countries participated in Russia's wave of diplomatic and economic initiatives as it re-engaged with the region in 2008, yet neither were mentioned among those ALBA states with which Russia highlighted in 2014 as candidates for military base access agreements.[48]

In yet another scenario, increased tensions between China and Taiwan could lead the PRC to return to its pre-2008 practice of "checkbook diplomacy", openly supporting construction of the Nicaragua Canal in return for Nicaragua's diplomatic recognition of the PRC.

Finally, either Peru or Mexico, both of whose Armies have historically close relations to Russia with respect to both equipment and personnel contacts, could retreat from their current moderately pro-U.S. posture, to more evenly balance cooperation with the U.S. and Russia. For Peru, such change could be driven by a change in government following the nation's May 2016 presidential elections. While such a

---

[48] Patrick Goodenough, "Russia Seeks Access to Bases in Eight Countries for Its Ships and Bombers", *CNS News*, February 28, 2014, http://www.cnsnews.com/news/article/patrick-goodenough/russia-seeks-access-bases-eight-countries-its-ships-and-bombers.

change by Peru or Mexico might not directly threaten the United States, it would potentially undermine an important pillar of the U.S. position in the region.

Recommendations

The good news for the U.S. with respect to Russian engagement in Latin America and the Caribbean is that, by contrast to the PRC, Russia is not currently a resource-rich competitor to the U.S. which can tempt the region with billions of dollars in loans, investments, and purchases of the region's commodity exports. Yet Russia is a skillful, determined, nuclear-armed competitor with significant knowledge of, and historical presence in the region. Moreover, absent unforeseeable changes in the U.S. political landscape, the resources and political interest on the U.S. side for responding to Russian engagement in Latin America and the Caribbean are not likely to expand either.

The U.S. must thus skillfully play a limited hand in addressing Russian engagement with the region. On the one hand, it must continue to be a reliable partner to the states of Latin America and the Caribbean, avoiding, where possible, "self-inflicted wounds", such as cutting theater security assistance to its partners during future budget crises, as the U.S. Department of Defense was forced to do in 2013.

The U.S. should also consider working more extensively in the region with extra-hemispheric partners whose strategic goals with respect to the region are compatible with its own. Candidates include India, Japan, and Korea, as well as major in-region actors such as Brazil. Each of these potential partners may provide interested countries in Latin America and the Caribbean a range of engagement opportunities in the security domain, as well as options for investment and commercial engagement that do not threaten U.S. strategic interests.

Finally, the U.S. should continuously monitor the situation in Latin America and the Caribbean for signs of the type of game-changing scenarios highlighted in the previous paragraphs, which could both require, and help create the disposition among U.S. policymakers for a better-resourced and more aggressive U.S. response.

By contrast to Russia, the U.S. is connected to Latin America with respect to its geography, families, and the interdependence of its economies. What transpires in the region will affect U.S. interests, as well as those of the region, whether or not the U.S. anticipates and effectively rises to that challenge.

©CEEAG

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 43-59

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Visión crítica de la seguridad multidimensional y amenazas a la seguridad según la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA

Multidimensional Critical View of Safety and Security Threats as the Secretary for Multidimensional Security of the OAS

Enrique Rebolar*
Cristián Lauriani**
Ricardo Kaiser***
Davor Versalovic****
Emilio Díaz*****

Resumen: El concepto de seguridad genera interpretaciones y derivaciones. La OEA en el 2003 dio a conocer la Declaración sobre Seguridad en las Américas. Desde esa fecha se han llevado a cabo acciones con el propósito de mejorar los niveles de seguridad en América. Sin embargo, el continente sigue presentando altos índices de narcotráfico, crimen organizado, contrabando, terrorismo, trata de personas, ciberataques, reivindicaciones territoriales y pobreza extrema. El propósito de este trabajo es presentar una visión del concepto de Seguridad Multidimensional, con el objeto de identificar los principales elementos que impiden que dicha conceptualización se manifieste del todo en los hechos. Se presenta una síntesis de la evolución del término de Seguridad Multidimensional y se realizará un análisis crítico respecto de su implementación.

Palabras claves: Seguridad – Seguridad Multidimensional – Organización de Estados Americanos – Libro de la Defensa

---

* Enrique Rebolar es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Ingenieros. Email: e_rebolar_s@yahoo.es

** Cristián Lauriani es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Infantería. Email: calauriani@uc.cl

*** Ricardo Kaiser es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Caballería Blindada. Email: rkaisero@gmail.com

**** Davor Versalovic es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Caballería Blindada. Email: d.versalovic.s@gmail.com

***** Emilio Díaz es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Ingenieros. Email: emiliodiazmolina@gmail.com

©CEEAG

Abstract: The security concept generates interpretations and derivations. The OAS in 2003 unveiled the Declaration on Security in the Americas. Since that date, actions have carried out in order to improve safety levels in America. However, the continent continues to have high rates of drug trafficking, organized crime, smuggling, terrorism, human trafficking, cyber attacks, territorial claims and extreme poverty. The purpose of this article is to present a vision of the concept of Multidimensional Security, in order to identify the main elements that prevent this conceptualization from manifesting at all. A summary of the evolution of Multidimensional Security term is presented and a critical analysis will be conducted regarding its implementation.

Key words: Security – Multidimensional Security – Organization of American States – Book on Defence

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2015
Fecha de aceptación y versión final: 1 de marzo de 2016

Introducción

La seguridad es un concepto ampliamente abordado y debatido en la actualidad, tanto por los gobiernos como por el mundo académico. Esto genera algunas interpretaciones y derivaciones del concepto, donde es posible encontrar definiciones de Seguridad, Seguridad Internacional, Seguridad Nacional, Seguridad Exterior, Seguridad Inteligente, Seguridad Colectiva, Seguridad Cooperativa y Seguridad Multidimensional, entre otras.

En tal sentido, la Organización de Estados Americanos (OEA) en el 2003, durante la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México, dio a conocer la Declaración sobre Seguridad en las Américas. En dicha oportunidad los Estados miembros se comprometieron a enfrentar los problemas de seguridad que afectan a la región con un enfoque multidimensional.[1]

Desde esa fecha innumerables acciones han llevado a cabo la mayoría de los países de la región, con el propósito de mejorar los niveles de seguridad en América. A pesar de ello, el continente sigue presentando altos índices de narcotráfico, crimen organizado, contrabando, terrorismo, trata de personas, ciber ataques, reivindicaciones territoriales y pobreza extrema entre otros.[2]

Lo anterior demuestra que las medidas establecidas por los países para enfrentar los flagelos enumerados no han logrado los efectos esperados. Por tal razón, el propósito de este trabajo es presentar una visión crítica del concepto de Seguridad Multidimensional, con el objeto de identificar los principales elementos que impi-

---

1 Declaración sobre Seguridad en las Américas (en línea) https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf [fecha de consulta 10 de septiembre del 2015].

2 Adam Blackwell, "Seguridad Multidimensional: enfrentando nuevas amenazas", Seminario Libro Blanco de la Defensa de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2014. p. 1.

den que dicha conceptualización se manifieste del todo en los hechos. Para llevar a cabo esto, inicialmente se expondrá una breve síntesis de la evolución del término de Seguridad Multidimensional, posteriormente se realizará un análisis crítico respecto de su implementación, para finalmente presentar las conclusiones del trabajo.

Evolución de la Seguridad Multidimensional

Según el Libro de la Defensa de Chile "la Seguridad de la Nación es un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con los riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, *la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los de desarrollo social y económico*".[3]

Con el nacimiento del Estado Moderno, durante la paz de Westfalia en 1648, el soberano, bajo la lógica del contrato social, se compromete con los súbditos a entregarles "Seguridad", "Bienestar" y "Desarrollo", mientras que estos a su vez juran lealtad al soberano, junto con el compromiso de trabajar por el bien común de toda la sociedad.[4] Esta realidad demuestra que el término "Seguridad" está unido a los orígenes del Estado-Nación, y es tan importante que constituye uno de los tres pilares que sustentan el desarrollo del bien común.

En este sentido, diversas escuelas de pensamiento han dedicado parte de su esfuerzo a tratar de definir qué entienden por ella y cómo pueden enfrentarse las amenazas que la afectan, mediante el desarrollo de los Estudios de Seguridad Internacional (ver Anexo 1).

El concepto de Seguridad se revitaliza en Estados Unidos en la década del treinta, consolidando su preponderancia durante la época de la Guerra Fría con la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, la que, con un enfoque territorial, marca un claro énfasis en el empleo de la fuerza militar, con el propósito de resguardar la Soberanía Nacional.[5]

En la década de los ochenta aparecen enfoques críticos a esta postura,[6] siendo el más destacado Barry Buzan, quien postula un concepto de Seguridad más amplio,

---

3 Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa*, Santiago, 2010, p. 128.

4 Henry Kissinger, *World Order*, New York: Penguin Press, 2014, p. 31.

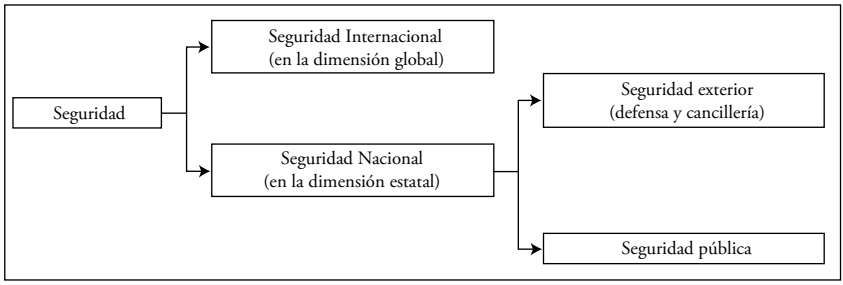
5 Tica Font y Pere Ortega, "Seguridad Nacional, Seguridad Multidimensional y Seguridad Humana", *Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Madrid, España, 2012, p. 1.

6 Barry Buzan, *People, State and Fear: the National Security problem in International Relations*, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1983, p. 3.

haciendo presente que esta no tiene límites bien establecidos, sino más bien zonas fronterizas que lo separan de otras disciplinas.[7] Es por eso que establece a la seguridad como un fenómeno multidimensional, ya que no solo es afectada en el plano militar, sino también en el ámbito político, económico, social y ambiental.[8]

Considerando lo expuesto, es posible afirmar que la Seguridad se divide en Seguridad Internacional y Seguridad Nacional. La primera es la que concierne al Sistema Internacional como un todo, mientras que la segunda considera solo lo que afecta a cada país. La Seguridad Nacional se divide a su vez en Seguridad Exterior, donde opera la Cancillería junto a Defensa y la Seguridad Interior, donde accionan los organismos de Seguridad Pública de cada país.[9]

Figura 1
Dimensiones de la Seguridad



Fuente: Griffiths, *Teoría de la Seguridad y la Defensa en el continente americano*, p. 588.

A partir de lo anterior, se puede inferir que la Seguridad Multidimensional, con una mirada más amplia, afecta de manera transversal al hombre, al Estado y al Sistema Internacional, pudiendo desarrollarse tanto en la dimensión internacional como nacional. En este sentido, el Secretario para la Seguridad Multidimensional de la OEA, Adam Blackwell, establece que "la visión y el concepto de Seguridad Multidimensional, que se sitúa en el corazón de la Declaración de Seguridad de las Américas, se centra en el ser humano y constituye una suerte de versión hemisférica, americana, del concepto de Seguridad Humana, desarrollado en el ámbito de Naciones Unidas".

7 Barry Buzan, *The Evolution of Security Studies*, Londres: Cambridge University Press, 2009, p. 18.
8 John Griffiths, *Teoría de la Seguridad y la Defensa en el continente americano*, Santiago: RIL editores, Santiago, 2011, p. 134.
9 Ibid., p. 588.

Los orígenes de este concepto en América se encuentran en la "Declaración de Santiago", llevada a cabo en 1998, oportunidad en que se asignó a la OEA la tarea de realizar un seguimiento y profundización de las medidas de confianza y seguridad en la región.[10] Más tarde, en Bridgetown, el 2002, la Asamblea General de la OEA decide adoptar el término "Multidimensional" para abordar los problemas de Seguridad de la región.[11] Finalmente, los países asistentes a la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en México el 2003, firmaron la "Declaración sobre Seguridad de la Américas", donde se decide de manera definitiva abordar los problemas en este ámbito por medio de la Seguridad Multidimensional.[12]

Dentro de los principios que orientan esta declaración, los Estados miembros exponen: "Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional".[13]

La Declaración identifica además las siguientes nuevas amenazas a la seguridad:[14]

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades.
- Otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.

---

10 Lenisset Toro, "El enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica: una revisión al discurso hegemónico", *Revista Estudios Latinoamericanos*, Santiago, nº 2, 2009, p. 68.

11 Jaime Castro y otros, "El concepto de Seguridad Multidimensional y las amenazas a la Seguridad según la OEA, origen e impacto en Sudamérica", *Cuaderno de Difusión Pensamiento de EM*, Santiago, nº 38, 2014, p. 133.

12 José Miguel Insulza, "La Seguridad Multidimensional y los retos actuales", XLI Asamblea General de la OEA, San Salvador, 2011, p. 1.

13 Declaración sobre Seguridad en las Américas (en línea) https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf (fecha de consulta 10 de septiembre del 2015).

14 Abraham Stein, "El Concepto de Seguridad Multidimensional", Segundo Foro Internacional sobre Inseguridad, Ciudad Juárez, México, 2009, pp. 1 y 2.

- La trata de personas.
- Los ataques a la seguridad cibernética.
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos.
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios vectores por parte de terroristas.

Para llevar adelante lo acordado en la Declaración de México, en el 2005 se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, con el propósito de coordinar la cooperación política, técnica y práctica entre los Estados miembros junto a otras organizaciones internacionales, a fin de analizar, prevenir, enfrentar y responder a las amenazas emergentes que afectan la seguridad ciudadana y nacional en el continente.[15]

Por medio de esta síntesis de la evolución de la Seguridad Multidimensional, desde el surgimiento del Estado Moderno, con un enfoque de tipo territorial, pasando por su renacer como doctrina durante la Guerra Fría y su posterior transformación hacia una concepción más amplia, orientada a la protección de las personas, se ha construido el contexto necesario para comprender cómo la Seguridad Multidimensional llegó a las Américas y en qué términos ha sido abordada por los países miembros de la OEA.

Cuestionamientos y dificultad en la implementación de la Seguridad Multidimensional

Al hablar de Seguridad y más aún de Seguridad Multidimensional, la primera dificultad que aparece es la amplitud del término, lo que por una parte podría ser un acierto, ya que aborda el problema con una visión sistémica, pero al mismo tiempo, como menciona Buzan, no establece límites, produciendo el efecto de securitización o de querer solucionar mediante la Seguridad todos los aspectos negativos que sufre un Estado. Debido a esto, una ampliación descontrolada del concepto de Seguridad podría llevar a la "Securitización" de la agenda social, produciendo la militarización de asuntos que seguramente no se resolverían por este medio.[16]

---

15 Adam Blackwell, "Multidimensional Security Perspective", Conferencia de la OEA, Curasao, 2013, p. 1.

16 Feliz Besio, "Estructuración Multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica", en *Revista Política y Estrategia*, Santiago, ANEPE, nº 92, 2003, p. 37.

Lo anterior implica "monopolizar" en las agencias de Seguridad temas tan diversos como el desarrollo humano, la economía o el desarrollo, ya que son estos los tópicos que aborda la "Declaración sobre Seguridad de la Américas". El ensanchamiento conceptual del término genera que al poner en práctica medidas en este ámbito no se logren resultados en concreto,[17] produciendo la problemática actual de mantener altos índices de inseguridad en la región.

Al respecto, el politólogo puertorriqueño Jorge Rodríguez Beruff, señala: "la Seguridad Multidimensional no es un concepto claro sobre el cual se pueda fundar una política de Seguridad, porque pretende abarcar asuntos políticos y económicos que rebasan lo que es propiamente el tema de la Seguridad".[18] Por tanto, a pesar de que se estima como positivo el abordar la Seguridad bajo un enfoque multidimensional, ya que considera la integración de diversas disciplinas, se debe considerar establecer límites y no fronteras en el concepto, con el propósito de acotar su alcance y de esta manera enfocar de manera eficiente los recursos del Estado, a fin de enfrentar el flagelo de la violencia que hoy vive el continente.

Por otra parte, Latinoamérica se caracteriza por profundas desigualdades e inequidades en sus estructuras sociales. Es evidente que el desarrollo de la democracia en general es débil en la región,[19] lo que dificulta la acción del Estado para tratar de manera efectiva los desafíos de seguridad del continente. Existe un profundo sentimiento en el ideario colectivo respecto de que las instituciones democráticas no estarían protegiendo las vidas de los ciudadanos y su propiedad privada, produciendo un fenómeno que los analistas han bautizado como "Democracia de baja Intensidad".[20]

Lo anterior nos demuestra la relación directa que existe entre la Democracia y la Seguridad, una lleva a la otra y ambas son indivisibles. La Democracia permite la participación ciudadana y gobernabilidad, transmitiendo legitimidad a los organismos del Estado. De esta manera es posible reforzar la institucionalidad del país y así garantizar que las agencias de Seguridad cumplan su tarea.

Debido a esto, la Seguridad Multidimensional requiere una estrecha cooperación entre las instituciones responsables de la Seguridad del Estado, como también entre

---

17 Fredy Rivera, *Estudio Introductorio: Seguridad Multidimensional en América Latina*, Quito: FLACSO, 2008, p. 14.

18 Jorge Rodríguez, "La guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de Seguridad Multidimensional", Seminario de drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de los Estados Unidos, 2005, p. 13.

19 BTI (en línea) Alemania. Disponible en internet desde: http://www.bti-project.org/bti-home/ (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2015).

20 Beatriz Ramacciotti, *Democracy and Multidimensional Security: the rising need citizen security in Latin America*, Washington DC: Georgetown University, 2005, p. 5.

países. En este sentido, resulta indispensable una relación cívico-militar/policial de mutua valoración, en un contexto de estabilidad democrática.[21] La defensa y la seguridad pública son el brazo extendido del Estado para enfrentar la violencia, por tanto requieren su respaldo y clara orientación, mientras que el poder civil se sustenta en el valor de sus instituciones y en el respeto que estas posean frente a la sociedad.

Al mismo tiempo, al continente le conviene que los países estén bien dirigidos, siguiendo los parámetros de un gobierno democrático, ya que esto permite que se cumpla lo postulado por Kant, respecto de que los Estados democráticos no van a la guerra entre sí,[22] lo que contribuye a disminuir la violencia y a mantener la estabilidad en la región.

Otro aspecto que produce interferencias en la interpretación del concepto de Seguridad Multidimensional se genera en la declaración de principios de esta en la cumbre de México, debido a que declara pero no distingue la diferencia entre "amenazas", "riesgos", "preocupaciones" y otros "desafíos de naturaleza diversa".

Según el Libro de la Defensa de Chile un riesgo es "la probabilidad de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés",[23] mientras que la amenaza "es una acción real o un hecho provocado, por un eventual adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario, se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo".[24] La diferencia entre ambos conceptos es la voluntad. Para que exista una amenaza debe existir la voluntad de querer llevar a cabo algo, mientras que en la existencia de un riesgo no necesariamente debe estar presente la voluntad de un tercero. Asimismo, la amenaza depende de la acción de otra entidad, mientras que los riesgos dependen del accionar propio. A modo de ejemplo, se puede decir que los desastres naturales pueden constituir riesgos pero no amenazas, ya que no existe la participación de la voluntad de un tercero.

Por tanto, al ser tan amplio el concepto de Seguridad Multidimensional y al declarar tantos flagelos que afectan al bienestar de las personas, se cae en la dificultad de no entender si se está enfrentando una amenaza, un riesgo, una preocupación o un desafío. Esto implica no poder comprender los problemas de fondo y si no se entiende el problema, difícilmente se podrá construir una solución adecuada.

---

21 Rivera, op. cit., p. 18.

22 Juan Carlos Salgado, *Democracia y paz, ensayo sobre las causas de la guerra*, Santiago: IGM, 1998, p. 114.

23 Libro de la Defensa de Chile, op. cit., p. 81.

24 Ibid., p. 82.

Lo anterior, desde el punto de vista del análisis del discurso y según la politóloga Lenissett Toro, "permite paradójicamente justificar simplificaciones conceptuales y teóricas que a su vez generan construcción de nuevas formas de miedo de dominación beneficiosa para los distintos entes de poder, imponiendo nuevas formas de regulación económicas y sociales en el contexto de la globalización".[25] De esta forma, como el discurso es una representación social, al fomentar la sensación de peligro en las personas, el Estado puede desarrollar medidas mucho más extremas para enfrentar la violencia, lo que muchas veces afecta los derechos de las personas.

La gran cantidad de situaciones que afectan a la Seguridad en la región, explicitada en la "Declaración de Seguridad de las Américas" del 2003, es la consecuencia de la diversidad de problemas de Seguridad que afectan a los países de la región, donde no todos evidencian terrorismo, crimen organizado, trata de personas, conflictos armados, etc., en su territorio. Durante la Guerra Fría la Unión Soviética representaba un enemigo en común que permitía la existencia de un sistema de Seguridad Hemisférica consensuado. En la actualidad ese enemigo ya no existe y cada país vive su propia realidad de Seguridad, generando inclusive distintas interpretaciones de los conceptos de Seguridad y Defensa. En este sentido, si todos los países de la región no entienden lo mismo por Seguridad y Defensa, ¿cómo se pueden elaborar estrategias al respecto? (ver Anexo 2, Definiciones de Seguridad y Defensa de los países de la región).

Finalmente, para enfrentar la violencia no se debe confundir el rol de las instituciones de defensa y seguridad pública con el del resto de las instituciones del Estado. Las primeras solo pueden bajarle la fiebre a la enfermedad, mientras que el remedio a esta lo tiene el Estado.[26] Es decir, las fuerzas militares y policiales solo pueden contribuir a mantener controlada la violencia, pero la solución de los problemas estructurales de fondo que originan la violencia solo pueden ser solucionados por el Estado y el resto de sus instituciones.

En este orden de ideas, Adam Blackwell declara a la "prevención", por medio del concepto de "Seguridad Inteligente" como la mejor forma de enfrentar los desafíos de seguridad que evidencia el continente.[27] Con la prevención se pueden elaborar estrategias de gobierno que coordinen varias medidas para disminuir los flagelos que afectan a la Seguridad de las personas, fortaleciendo el rol de las instituciones,

---

25 Toro, op. cit., p. 67.

26 Eduardo Aldunate, "Conferencia: Experiencias de mando en la MINUSTAH", Santiago: ACAGUE, 2014.

27 Blackwell, "Multidimensional Security Perspective", p. 2.

incrementando los niveles de democracia, disminuyendo la pobreza, mejorando la educación y aumentando los niveles de cooperación entre los países de la región.

Conclusiones

Latinoamérica es una de las regiones más violentas del mundo, sus orígenes son variados, por tanto se requiere una respuesta multidimensional, para solucionar los problemas de Seguridad que le atañen.

La amplitud del concepto de Seguridad Multidimensional debe ser precisado, estableciendo límites con otras disciplinas y diferenciando amenazas, riesgos, preocupaciones y desafíos. De esta manera será posible llevar adelante una acción más coordinada y enfocada en los orígenes que causan los problemas de Seguridad en la región.

La existencia de una realidad de Seguridad y Defensa tan diversa en el continente, produce la aparición de distintas aproximaciones respecto del término. Debido a esto, se requiere establecer una Definición común de Seguridad y Defensa a nivel de los Estados miembros de la OEA, con el fin de desarrollar una estrategia más eficiente que permita priorizar y no pretender solucionar todas las dificultades que enfrentan los Estados al mismo tiempo. En este contexto, las Fuerzas Armadas pueden aportar significativamente, mediante las capacidades estratégicas que desarrollan, donde en una acción coordinada con otras entidades, pueden coadyuvar a enfrentar los desafíos que presenta la seguridad multidimensional.

La realidad nacional en materia de seguridad nos ha dejado innumerables lecciones aprendidas respecto del valor del empleo coordinado de las Fuerzas Armadas, donde su acción ha permitido hacer frente a eventuales situaciones que puedan poner en peligro a la población y que en los hechos reflejan la trascendencia que tiene abordar este tema con una visión multidimensional.

Finalmente, en la actualidad, Latinoamérica pese a ser una región con ausencia de conflictos interestatales, presenta una variada gama de riesgos y amenazas a la Seguridad, configurando en síntesis un complejo escenario en esta materia, lo que exige un acción coordinada y multidimensional por parte de los Estados, a fin de hacerles frente de manera eficiente.

Bibliografía

Fuentes escritas

Aldunate, Eduardo, "Conferencia: Experiencias de mando en la MINUSTAH", Santiago: ACAGUE, 2014.

Besio, Feliz, "Estructuración Multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica", en *Revista Política y Estrategia*, Santiago, ANEPE, nº 92, 2003.

Blackwell, Adam, "Multidimensional Security Perspective", Conferencia de la OEA, Curasao, 2013.

Blackwell, Adam, "Seguridad Multidimensional: enfrentando nuevas amenazas", Seminario Libro Blanco de la Defensa de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2014.

Buzan, Barry, *People, State and Fear: the National Security problem in International Relations*, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1983.

Buzan, Barry, *The Evolution of Security Studies*, Londres: Cambridge University Press, 2009.

Castro, Jaime y otros, "El concepto de Seguridad Multidimensional y las amenazas a la Seguridad según la OEA, origen e impacto en Sudamérica", *Cuaderno de Difusión Pensamiento de EM*, Santiago, nº 38, 2014.

Font, Tica y Ortega, Pere, "Seguridad Nacional, Seguridad Multidimensional y Seguridad Humana", *Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, Madrid, España, 2012.

Griffiths, John, *Teoría de la Seguridad y la Defensa en el continente americano*, Santiago: RIL editores, Santiago, 2011.

Insulza, José Miguel, "La Seguridad Multidimensional y los retos actuales", XLI Asamblea General de la OEA, San Salvador, 2011.

Kissinger, Henry, *World Order*, New York: Penguin Press, 2014.

Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa*, Santiago, 2010.

Ramacciotti, Beatriz, *Democracy and Multidimensional Security: the rising need citizen security in Latin America*, Washington DC: Georgetown University, 2005.

Rivera, Fredy, *Estudio Introductorio: Seguridad Multidimensional en América Latina*, Quito: FLACSO, 2008.

Rodríguez, Jorge, "La guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de Seguridad Multidimensional", Seminario de drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de los Estados Unidos, 2005.

Salgado, Juan Carlos, *Democracia y paz, ensayo sobre las causas de la guerra*, Santiago: IGM, 1998.

Stein, Abraham, "El Concepto de Seguridad Multidimensional", Segundo Foro Internacional sobre Inseguridad, Ciudad Juárez, México, 2009.

Toro, Lenisset, "El enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica: una revisión al discurso hegemónico", *Revista Estudios Latinoamericanos*, Santiago, nº 2, 2009.

Fuentes de internet

BTI (en línea) Alemania. Disponible en internet desde: http://www.bti-project.org/bti-home/ [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2015].

- Declaración sobre Seguridad en las Américas (en línea). Disponible en internet desde: https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf [fecha de consulta 10 de septiembre del 2015].

©CEEAG

Anexo 1

Los estudios de seguridad internacional mediante las distintas disciplinas de las Relaciones Internacionales

Racionalismo		Reflectivismo						
• Énfasis en la epistemología (realidad como es) • Se enfoca en el estado • El comportamiento del agente define la estructura		• Énfasis en la ontología (realidad como se ve) • Se enfoca mayoritariamente en las personas • El comportamiento de la estructura define al agente						
Realismo	**Liberalismo**	**Constructivismo**	**Escuela de Copenhaguen**	**Estudios de Seguridad críticos**	**Feminismo**	**Seguridad humana**	**Poscolonialismo**	**Posestructuralismo**
–La anarquía es la característica principal de la estructura del sistema internacional. –Cada actor debe preocuparse de su propia seguridad. –La cooperación es difícil y transitoria. –La anarquía y el poder dan forma al escenario internacional.	–La realidad internacional actual provoca que el Estado sea más débil, creando altos niveles de interdependencia entre Estados. –Las amenazas más importantes a la seguridad ya no provienen de los Estados, sino que de las amenazas transnacionales.	Analiza el comportamiento de los Estados y la forma cómo construyen su sociedad, a partir de la evolución de esta. Asigna importancia a las reglas (normativa), comparte una función de legitimidad, valores, normas y reglas entre individuos y organizaciones sociales más que solamente intereses individuales.	El objeto de análisis está en la sociedad. Constituye un punto medio entre las corrientes tradicionales Estado-céntricas y las modernas basadas en el individuo. Sus principales aportes son el análisis y seguridad de las sociedades y el concepto de securitización.	El objeto de análisis está en el individuo. Promueve una visión pesimista de la seguridad global. Su énfasis está en la idea de que la existencia de los Estados hacen a los individuos inseguros. Los Estados debieran ser reemplazados por comunidades políticas.	El objeto de análisis está en la mujer. Busca asegurar los derechos de la mujer.	El objeto de análisis está en el individuo. Amplía el concepto de seguridad. Trasciende lo militar.	Busca la seguridad de los Estados por medio de la seguridad de los ciudadanos. Basa su análisis en las diferencias históricas entre los países del 1er y 3er mundo y los conflictos étnicos e ideológicos provocados tras el término del colonialismo.	El objeto de análisis está en las personas. Estudia los discursos más que las ideas. El Estado necesita enemigos para alimentar la sensación de inseguridad y justificar la necesidad de desarrollar seguridad. Existe un vínculo estrecho entre el Estado y sus enemigos.

©CEEAG

Continuación Anexo 1

Realismo	Liberalismo	Constructivismo	Escuela de Copenhaguen	Estudios de Seguridad críticos	Feminismo	Seguridad humana	Poscolonialismo	Posestructuralismo
–El poder es el principal elemento para determinar resultados. –Los Estados son el principal actor en el escenario internacional. –La relación entre Estados es una proyección del comportamiento humano. –Maximiza el interés nacional.	–Los Estados ya no poseen la capacidad autónoma para brindar seguridad, en razón a que las amenazas son transestatales. –La interdependencia económica evitará el conflicto debido a que ello atentaría con la prosperidad. –Promueve la libertad del ser humano.	Hace de puente entre las teorías racionalistas y reflectivistas.		El interés de los Estados es el principal causante de la inseguridad.				

Fuente: Elaboración de los autores.

Anexo 2
Definiciones de Seguridad y Defensa en Latinoamérica

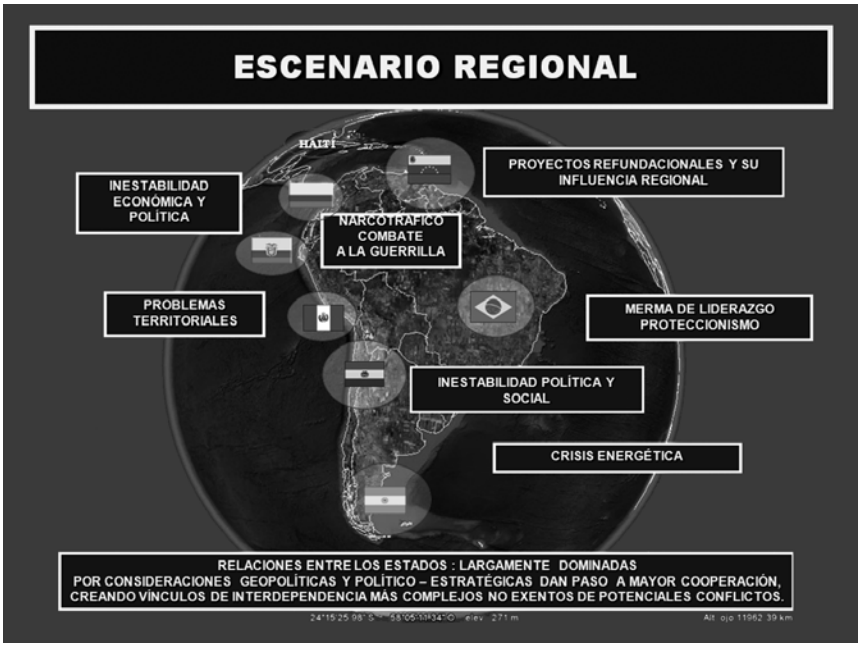
País	¿Qué entiende por Defensa o Seguridad?	¿Qué instrumento lo define?
Argentina	La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o eficaz para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.	Ley de defensa nacional (1988)
Bolivia	La seguridad y defensa nacional, como un sistema integrado con el objeto de neutralizar, rechazar o destruir cualquier acción tendiente a vulnerarlas.	Ley orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992)
Brasil	Conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas.	Política de defensa nacional (2005)
Colombia	Es la integración y acción coordinada del poder nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y el orden constitucional.	Ley sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional (2001)
Chile	Es una de las funciones básicas del Estado. Se la observa en tanto conjunto de actividades que tienen como efecto salvaguardar determinados bienes vitales para el país. Brinda por una parte, protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales y concurre, por la otra, a apoyar la gestión de la política exterior de Chile.	Libro de la Defensa Nacional (2010)
Ecuador	La defensa nacional constituye todas las acciones coordinadas por una nación para desarrollar una capacidad de protección eficaz de su población, recursos, patrimonio cultural e intereses, que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza o agresión actual o potencial, con el propósito de garantizar un estado de convivencia pacífica de la sociedad.	Política de defensa nacional del Ecuador (2002)
Paraguay	Sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la república o el ordenamiento constitucional democrático vigente.	Ley de defensa nacional y de seguridad interna (1998)

Continuación Anexo 2

País	¿Qué entiende por Defensa o Seguridad?	¿Qué instrumento lo define?
Perú	Conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno.	Libro Blanco de la defensa nacional (2005)
Uruguay	Disposición, conjunción y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, con el objeto de garantizar en todo tiempo, en todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, de sus habitantes, de sus instituciones y de su desarrollo.	La defensa nacional: aportes para un debate (2005)
Venezuela	Conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la nación.	Ley orgánica de seguridad de la nación (2002)

Fuente: John Griffiths, Conceptualización del término Defensa y Seguridad en la Región. *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*, op. cit., pp. 574-577.

Anexo 3
Escenario de seguridad y defensa en la región



Fuente: Diplomado de Seguridad y Defensa en la Pontificia Universidad Católica de Chile (2010).

CONCURSO HISTORIOGRÁFICO MILITAR

1817 Bicentenario 2017
Cruce de Los Andes del Ejército Libertador y Batalla de Chacabuco

EJES TEMÁTICOS

- Conceptualización.
- La logística en la Campaña.
- Situación Política.
- Consecuencias.
- Repercusiones en la prensa nacional e internacional.
- Principales personajes.
- La Campaña Libertadora y su producción iconográfica.
- La Campaña Libertadora y su perfil en la vexilología.

CATEGORÍAS DE LOS PARTICIPANTES:

Se establecen las siguientes categorías de participantes:

a. Personal Militar en servicio activo y en calidad de retiro de las Fuerzas Armadas.

b. Alumnos de Escuelas Matrices de las FF.AA.

c. Público académico y público en general.

Bases: www.acague.cl

Organizan

Academia de Guerra del Ejército de Chile

Escuela Superior de Guerra de la Republica Argentina

CRUCE DE LOS ANDES. Óleo Pedro Maggi

ACADEMIA DE GUERRA DEL EJÉRCITO DE CHILE
Campo Militar La Reina, Calle Valenzuela Llanos #623 – La Reina - Santiago de Chile
Tel: +562 26683261 - extensión@acague.cl

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 61-77

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

El Consejo de Defensa Suramericano y la autonomía estratégica regional: Una mirada desde Chile

South American Defense Council and Regional Strategic Autonomy: A Glance from Chile

Jorge Riquelme Rivera*
Universidad Arturo Prat, Chile

Resumen: El artículo analiza el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) bajo el prisma de la autonomía estratégica regional. En tal sentido, sostiene que el CDS, junto con impulsar la cooperación entre los miembros, se ha constituido en un instrumento relevante para apuntalar la inserción internacional de América del Sur y su capacidad de incidencia en la toma de decisiones globales. Asimismo, se señala que Chile ha sido un notable impulsor del CDS desde sus orígenes, aunque su participación se ha caracterizado por la moderación y pragmatismo.

Palabras claves: Consejo de Defensa Suramericano – Autonomía Estratégica – Política Exterior de Chile

Abstract: The article analyses the South American Defense Council from the regional strategic autonomy perspective. In this connection, it suggests that the South American Defense Council, while promoting cooperation among its members, has become a key instrument to support the international insertion of South America and its capacity of influence in global decision-making. Moreover, the paper sustains that Chile has been a firm advocate of the South American Defense Council since its creation, even though its participation has been characterized by moderation and pragmatism.

Key words: South American Defense Council – Strategic Autonomy – Chilean Foreign Policy

Fecha de recepción: 21 de diciembre de 2015
Fecha de aceptación y versión final: 16 de marzo de 2016

---

* Jorge Riquelme Rivera es Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile) y en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército). Doctor (c) en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington D.C.). Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat. Email: jlriquel@uc.cl

©CEEAG

1. Introducción

El escenario internacional contemporáneo está marcado por la incertidumbre. Con todos sus avatares y sobresaltos, la Guerra Fría se había transformado en un modo de vida en el mundo, otorgando ciertos grados de estabilidad a la convivencia entre los Estados, que se constituían como los actores fundamentales de las relaciones internacionales, desde la paz de Westfalia de 1648. Sin embargo, el fin del conflicto bipolar y la aceleración del proceso de globalización, con su secuela de interdependencia, cambiaron de manera radical el contexto mundial, así como los modos de interacción entre las sociedades.

En esta línea, el profesor Celestino del Arenal plantea que la relativa *simplicidad* que presentaba el mundo estatocéntrico de los siglos anteriores y, más en concreto, el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por una clara bipolaridad en el plano estratégico-militar y por la hegemonía económica de Estados Unidos, ha dado paso a un "mundo de complejidad, movilidad e incertidumbres crecientes".[1] De este modo, se estaría en presencia de un contexto marcado por la volatilidad y la complejidad, un *tiempo líquido*, en los términos sugeridos por Zygmunt Bauman.[2]

En consecuencia, a partir del derrumbe del Muro de Berlín en 1989 y el fin del Pacto de Varsovia en 1991, los optimistas presagios sobre el *Fin de la Historia* y el advenimiento de un escenario internacional cada vez más pacífico, signado por la difusión de la democracia en el campo político y el libre mercado en el terreno económico, se enfrentaron con la cruda realidad de los hechos. El nuevo contexto de la post-Guerra Fría estaba caracterizado por la agudización y mayor visibilidad política de numerosos conflictos, muchos de ellos, motivados por problemas étnicos y religiosos de carácter intraestatal.

Si la tradicional guerra interestatal estaba en retirada, ello no era óbice para la propagación de nuevos conflictos no convencionales, muchos de estos involucran campañas de contrainsurgencia, antiterrorismo, ciberseguridad o intervenciones de carácter humanitario. Asimismo, a los clásicos desafíos militares se habían unido nuevas y renovadas amenazas relacionadas con el subdesarrollo y la marginalidad, los ilícitos transnacionales, la degradación del medio ambiente y los desastres natu-

---

1 C. del Arenal, "Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial", en Seara, M., *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 317.

2 Z. Bauman, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores, 2007.

rales, así como las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, por nombrar algunos.

Todo lo anterior ha estado contextualizado en un mundo que paulatinamente avanza hacia el multipolarismo, mediante el desarrollo de nuevos centros de poder político y económico en el plano internacional. Otros autores llevan más allá este argumento, sosteniendo que se estaría en presencia de un mundo sin polaridades. Es el caso de Zbigniew Brzezinski, quien denomina a esta nueva etapa de la política mundial como una "era posthegemónica", donde "ninguna nación tiene la capacidad de imponer su voluntad a las demás de forma permanente ni sustancial".[3] De esta manera, es posible apreciar la paulatina pero creciente decadencia de la hegemonía estadounidense, en favor de algunos países emergentes que desafían a las antiguas potencias, las que progresivamente pierden estatus en el ámbito mundial.

En este complejo contexto geopolítico es indiscutible que las opciones autárquicas resultan poco apropiadas y eficaces. Los países ya no pueden asumir los riesgos y amenazas unilateralmente, ni hacer descansar su defensa de manera exclusiva en la acumulación de armamentos y en los medios relacionados con la disuasión y a expensas de los vecinos. Para satisfacer sus cada vez más variadas necesidades estratégicas, los Estados requieren de ámbitos de acción más amplios, donde se supone una acción regional cooperativa entre países con homogeneidades políticas, económicas y culturales. Es decir, como parte de la interdependencia, la seguridad ya no es un juego de suma cero y, en consecuencia, la defensa debe asumirse bajo una perspectiva cooperativa y regional, y como un elemento fundamental de inserción exterior.

Ello supone un cambio trascendental en los tradicionales supuestos de la geopolítica, pasando desde una noción que concibe a los países del entorno como competidores y obstáculos para alcanzar los objetivos e intereses nacionales, para pasar a apreciarlos como parte de la solución, es decir, como compañeros con los cuales es necesario trabajar conjuntamente en el enfrentamiento de desafíos comunes. En el mismo tenor, Vacas y Rodríguez señalan que "… la integración no es ya una opción ideológica, sino una auténtica necesidad objetiva si se pretende mantener cierto grado de autonomía, de presencia y de influencia en la gobernanza global…".[4]

En el contexto de interdependencia global que se observa actualmente, Tokatlián y Russell definen la autonomía como una "autonomía relacional". Según tales autores, ella requiere de una participación activa y comprometida en la elaboración de las normas de la gobernanza global. Por lo tanto, ella no supone la autosuficiencia o el

---

3 Citado en M. Naím, *El fin del poder*, Buenos Aires: Debate, 2013, p. 197.

4 F. Vacas y J. Rodríguez, *La dimensión exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los Estados sudamericanos*, Madrid: CEIB, 2013, p. 151.

aislamiento de los procesos globales, sino, más bien, se relaciona con el "poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo".[5]

Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se postula que el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), establecido en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 2008, se constituye como un instrumento de inserción global de los países miembros que busca, en último término, incrementar la autonomía estratégica de la región. En otras palabras, como se expresará más adelante, dicho órgano representa un valioso mecanismo para, junto con apoyar la consolidación de América del Sur como una Zona de Paz, incrementar la capacidad de incidencia de los países miembros en la toma de decisiones globales, en este caso particular, en el campo de la paz y seguridad internacionales.

2. El CDS bajo el prisma de la autonomía estratégica

En febrero de 2008 el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y el entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, propusieron la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano como parte de la UNASUR, durante una visita de Estado a Argentina. En dicha ocasión, el ministro Jobim sostuvo que el objetivo del nuevo organismo sería "el entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener la misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan".[6] Es decir, en un contexto internacional donde los temas tocantes a la seguridad y defensa eran cada vez más relevantes, se lanzaba la idea de establecer en la UNASUR un consejo sectorial encargado de estas materias, cuestión que hasta ese momento era un asunto irresuelto en América del Sur.

La idea brasileña cobró luego mayor fuerza, a raíz de la crisis diplomática protagonizada por Colombia y Ecuador en marzo de 2008, cuando tropas del primer país sobrepasaron las fronteras del territorio ecuatoriano, al momento de realizar la denominada Operación Fénix contra la guerrilla de las FARC. Durante ese mismo año el ministro Jobim iniciaría en Venezuela una gira por los países sudamericanos

5 J. Tokatlián y R. Russell, "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, nº 21, 2003, p. 179.

6 A Moreira, *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*, Buenos Aires: RESDAL, 2008, p. 7.

con el objeto de exponer las características de la propuesta brasileña y concitar apoyo entre los países de la región.

La decisión para establecer el CDS se adoptó en diciembre de 2008, durante la reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Salvador de Bahía. El organismo se constituye como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. Además de consolidar a la región como una Zona de Paz, el Consejo tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la unidad regional, generando consensos para fortalecer la cooperación en defensa.

En sus orígenes el CDS fue impulsado por Brasil, como una instancia flexible de consulta y cooperación, antes que como un denso mecanismo institucional de seguridad colectiva, representando una manera de repensar el sistema interamericano de seguridad y defensa, tan intensamente impugnado por varios países de la región. A este respecto, en una entrevista realizada a Pablo Celi, este señalaba que: "La misión del Consejo de Defensa no es la predeterminación de enemigos, la predeterminación de conflictos, las hipótesis de guerra, las hipótesis de agresión; no es partir de esta hipótesis negativa sino partir de un acompañamiento positivo a los procesos de integración regional… Esto es lo que ha permitido que el Consejo de Defensa sea un espacio de diálogo, de intercomunicación de políticas de defensa nacionales. No existe hoy una política de defensa regional: existen políticas de defensa nacionales y un espacio de cooperación entre ellas".[7]

El CDS ha servido como un valioso mecanismo de diálogo y cooperación en defensa, que ha generado confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, disminuyendo de esta manera la incertidumbre y reforzando la estabilidad en la región. En suma, ha contribuido al desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano, representando un claro ejemplo de la relación positiva que existe entre integración regional y seguridad.

De esta manera, el CDS se ha constituido como un instrumento de inserción global de los países miembros que busca, en último término, incrementar la autonomía estratégica de la región y su contribución a la gobernanza global. Pero no es una autonomía de carácter cerrado y defensivo ante los sucesos internacionales, en la línea del regionalismo de mediados del siglo XX con sus postulados acerca del desarrollo endógeno –impulsados en su momento por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)–, sino una autonomía que se asume proactivamente y de manera responsable respecto de los procesos globales, en la línea de lo

---

7 Citado en M. Calle, "El fin del TIAR y el inicio de la reconfiguración geopolítica de Suramérica", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014, p. 230.

sostenido por Tokatlián y Russell. Bajo este enfoque, es posible sostener que el CDS forma parte de un proceso multidimensional de integración, que busca consolidar a la región como una Zona de Paz, sin hegemonías, y bajo la idea central de alcanzar la autonomía estratégica de América del Sur y su inserción en el contexto multipolar global.

Haciendo una breve cronología del establecimiento del CDS, es importante señalar que el presidente Lula formalizó, con ocasión de la Cumbre Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada en mayo de 2008 en Brasilia, su propuesta de creación del Consejo. No obstante, el CDS no fue creado inmediatamente, por cuanto a sugerencia de la entonces Presidenta de Chile, Michelle Bachelet –en ese momento este país ejercía la presidencia *pro tempore* de la UNASUR–, se concordó la creación de un Grupo de Trabajo, con el objeto de analizar y profundizar la idea, elaborando un proyecto de Estatuto.

Según señala un documento del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, durante el 2008 el mencionado grupo se reunió en cuatro ocasiones en Santiago. En el último encuentro, celebrado en diciembre de ese año, se presentó un texto que contenía los principios, los objetivos generales y específicos y la estructura de funcionamiento del futuro Consejo. En líneas generales, el texto ratificado se refiere a tres grandes directrices, que buscan fundamentar la actuación de los componentes del CDS:[8]

- Consolidar América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como aporte a la paz mundial;
- Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe, y;
- Generar consensos para fortalecer la cooperación en materia de defensa.

El establecimiento del CDS se enmarca en una de las regiones más pacíficas del mundo, desde la perspectiva de los conflictos interestatales, libre de armas de destrucción masiva y con el menor gasto en defensa, en contraposición con otras regiones donde perviven importantes y numerosos conflictos.[9] Es factible subrayar que, según se expresa en el Anuario del SIPRI, de 69 conflictos armados activos en

---

8 Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2009, pp. 21-22.

9 R. Ortega, *Escenario y Estrategia*, Santiago de Chile: ACAGUE, 2010, p. 120.

el período 2001-2010, 27 (que corresponde al 39%) se desarrollaban en África; 25 (36%) en Asia; 8 (12%) en el Medio Oriente; 5 (7%) en Europa; y solo 4 (6%) en las Américas. Sin embargo, es justo señalar que el mismo texto plantea que la región se encuentra entre las regiones con más alta proporción de conflictos no estatales, con un elevado número de muertos, destacando las complejas realidades que se enfrentan en Colombia, México y Brasil.[10]

Estaríamos, de este modo, en presencia de una Zona de Paz, desde el punto de vista del conflicto interestatal, pero altamente convulsa desde el punto de vista de la criminalidad y los conflictos intraestatales. De tal manera, podría calificarse a la región como una "Zona de Paz Violenta".

Sin perjuicio de todo lo anterior, se subraya que la idea de establecer un mecanismo permanente de reuniones entre los Ministros de Defensa de América del Sur había tenido episodios anteriores al establecimiento del CDS. El antecedente inmediato fue la Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá en junio del 2006, además de los ya mencionados aportes de otros mecanismos subregionales, como son las iniciativas en materia de seguridad y defensa impulsadas en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN). Aunque es justo reconocer que ha sido el mencionado bloque del Cono Sur el que otorgó un más marcado apoyo, en su papel de núcleo duro de la integración sudamericana, a la relación entre integración y seguridad en la región. Es decir, los primeros aportes para la constitución de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano se dieron en el plano subregional, desde el Cono Sur, área donde los avances tendieron a derramarse al ámbito regional.

A ello cabría agregar la fluida cooperación en defensa que de *facto* se ha dado en la región, a nivel bilateral y multilateral, donde destaca el intercambio existente entre las respectivas fuerzas armadas; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación en operaciones de paz bajo mandato de Naciones Unidas, particularmente en la MINUSTAH; así como las medidas de fomento de la confianza, que forman parte fundamental de la agenda hemisférica, desde la celebración en Santiago en 1995 de la primera Conferencia de Fomento de las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

Entre los principios que guían al CDS destacan el respeto por la soberanía y la autodeterminación, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en asuntos internos. Resaltan, al mismo tiempo, el respeto por las instituciones de-

---

10 L. Themnér y P. Wallensteen, "Patterns of organized violence, 2001-10", en *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

mocráticas, el respeto irrestricto por los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho.[11]

Respecto de su funcionamiento, el Consejo está integrado por los Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países miembros de la UNASUR, cuyas iniciativas y decisiones son sometidas a los Jefes de Estado y de Gobierno. La presidencia del CDS, que tiene la responsabilidad de coordinar las actividades en desarrollo, se le asigna al Ministro de Defensa del país que ocupe la presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Existe igualmente una instancia ejecutiva, conformada por los Viceministros de Defensa o sus equivalentes, que se reúne cada semestre para supervisar el cumplimiento de las decisiones ministeriales.

Asimismo, los trabajos del CDS se organizan en torno a los Planes de Acción anuales, los que a su vez se estructuran alrededor de ejes temáticos. Durante la Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2009, se aprobó el primer Plan de Acción, donde se establecieron los siguientes ejes, que se mantienen hasta hoy: Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de la Defensa; y Formación y Capacitación.

Hasta ahora la agenda del CDS se ha concentrado en temas como la utilización de las fuerzas armadas en misiones exteriores y frente a situaciones de desastres; el aumento de la transparencia y la confianza entre los países miembros –a este respecto, destaca la definición de una metodología para la medición de los gastos en defensa, aprobada por los Ministros de Defensa en noviembre de 2012, y la creación de un registro de inventarios militares, aprobado en febrero de 2014–; el intercambio de experiencias en la participación en operaciones de paz, en temas de modernización de los Ministerios de Defensa y en lo referente a la promoción de enfoque de género; así como el fortalecimiento de la industria de la defensa.

Bajo el prisma de la autonomía estratégica de la región, las labores del CDS en el ámbito de la industria de la defensa resultan particularmente importantes, por cuanto, como señalan Saint-Pierre y Zague, dicha industria "permite reducir la dependencia externa en la adquisición y gozar de cierta autonomía en el diseño estratégico de la defensa".[12] En este ámbito, los principales proyectos que se llevan a cabo en el CDS se refieren a la construcción de aviones de entrenamiento (el deno-

---

[11] Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, op. cit., p. 85.

[12] H. Saint-Pierre y J. Zague, "La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014, p. 182.

minado UNASUR I) y no tripulados, en los que destaca el activo papel que cumplen Brasil y Argentina.

Siendo Brasil el país que más desarrollada tiene su industria de la defensa –pese a ello sigue siendo un comprador en este mercado internacional–, sería esperable que el trabajo colectivo en el marco del CDS contribuya al desarrollo de esta industria en la región. Es decir, que la industria brasileña arrastre consigo a otros países de la región, como Argentina y Chile, contribuyendo de este modo a la autonomía regional sudamericana.

El gigante regional ha sido el miembro más activo en la materia en el seno del CDS, lo que tiene su base en la Estrategia Nacional de Defensa, publicada el 2008, según esta la seguridad de la región es fundamental para la defensa de Brasil y para la integración de las bases industriales de defensa. Bajo este enfoque, el establecimiento del CDS favorecería la conformación de un mercado regional para la industria defensiva de este país, como parte de su estrategia de desarrollo, y en estrecha vinculación con la política exterior, articulada de manera magistral desde Itamaraty. Lo antes señalado ha llevado a Rita Giacalone a señalar que los países de la UNASUR tendrían para la industria de defensa de Brasil un rol dual: como socios en el desarrollo de proyectos conjuntos y como potenciales clientes para sus productos y tecnologías.[13] Lo relevante es que este impulso de Brasil, respondiendo firmemente a sus intereses nacionales, sirva al mismo tiempo a los intereses de la región en su conjunto. Ello eventualmente demostrará la capacidad de este país de configurarse como un líder regional, cambiando ciertas interpretaciones que aún lo aprecian más como un potencial *hegemón*, antes que como un *partner*.[14]

También, la conformación de un pensamiento estratégico propiamente regional resulta fundamental para la autonomía de América del Sur. En esta línea, los avances parecen valiosos. En marzo de 2009 los Ministros de Defensa de UNASUR aprobaron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), con el objeto de "generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica". Dicho centro, que tiene su sede en Buenos Aires, ha cumplido una labor relevante en la promoción de un pensamiento estratégico y de una comunidad epistémica

---

13 R. Giacalone, "UNASUR y la industria de la defensa en Sudamérica", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014, p. 166.

14 Un buen análisis de esta temática puede verse en A. Malamud, "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, nº 3, 2011.

a nivel regional, mediante la producción de documentos y estudios en materias estratégico-militares.

Igualmente, resulta interesante destacar la reciente creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), que se aprobó en la reunión del Consejo de Defensa Suramericano, celebrada en febrero de 2014 en Paramaribo, Surinam. El objeto de la ESUDE es configurarse como un centro regional de altos estudios, destinado a la capacitación de civiles y militares en asuntos de seguridad y defensa regional que, en última instancia, favorezca la generación de una identidad propia y un pensamiento estratégico propiamente suramericanos, respetando las particularidades de cada país miembro.[15]

Todos estos avances dan cuenta de una región que crecientemente avanza en su autonomía y capacidad de influencia a nivel global, donde Brasil ha jugado un rol de importancia, atendido su posicionamiento como parte del mundo emergente. El CDS y sus aportes para la cooperación de los países en las materias relacionadas con la industria de la defensa, así como en la generación paulatina de una identidad y un pensamiento estratégico sudamericanos resultan avances palpables en tal sentido. Aún falta camino por recorrer, pero lo anterior permite sustentar una mirada optimista respecto del rol que eventualmente pueda jugar América del Sur en el mundo actual.

3. La participación de Chile en el CDS: prioridad regional y autonomía estratégica

En un documento de la Cancillería chilena se señala que entre los intereses prioritarios de la política exterior está el "contribuir al fortalecimiento de la integración regional".[16] Desde el punto de vista comercial, el apoyo chileno hacia la integración ha ido de la mano de la idea de plantear a Chile como un puente entre las economías asiáticas situadas en la cuenca del Pacífico y las economías sudamericanas. En una columna aparecida en el diario *La Tercera*, titulada "América Latina: una prioridad", el canciller Heraldo Muñoz señaló lo siguiente: "Chile ejerce un liderazgo mesurado que trasciende su peso demográfico o económico. Somos considerados un país serio, que propone ideas constructivas y ajustadas a lo que se requiere. Un ex-Presidente

---

15 Acerca de este tema, véase Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, "Escuela Suramericana de Defensa: aportando a la identidad y al pensamiento estratégico", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 3, 2014.

16 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010, p. 21.

brasileño solía decir que Chile es 'una potencia conceptual'… La presencia regional de nuestro país se ha incrementado desde que la presidenta Bachelet decidió reforzar el acompañamiento chileno de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia. Nos enorgullece participar en la búsqueda de una región más pacífica y segura para todos…".[17]

Si bien existen variados y a veces contradictorios procesos de integración en la región, en los que Chile participa con diversos grados de intensidad, siendo más activo en aquellas instancias de naturaleza política –como es el caso de la UNASUR– en virtud de la autonomía comercial que el país busca mantener, las tendencias que ha seguido su política exterior en la materia han llevado a Carlos Portales a sostener que "la política latinoamericana de Chile ha contribuido a limar asperezas entre los países de los mecanismos en que participa y a buscar consenso para avanzar, hasta donde sea posible alcanzarlos".[18]

Esta posición moderada de Chile ante la integración regional responde a su interés por incrementar su estatura estratégica, autonomía e influencia en el multilateralismo internacional. Es decir, como un país con pocos recursos de poder en su sentido más tradicional y con un pequeño tamaño relativo, su participación en instancias de integración regional se concibe como una manera pragmática de incrementar su peso y capacidad de incidencia en las decisiones mundiales. Como señala el excanciller Mariano Fernández, "Solo integrados entre nosotros, y con una visión común, podremos tener una voz fuerte como región en los problemas globales".[19]

Asimismo, el acercamiento a la región, en el marco de la plural inserción internacional del país, responde a que las exportaciones de mayor valor agregado del país se dirigen justamente a países latinoamericanos. De hecho, como apunta el canciller Muñoz en la columna antes citada, "los bienes industriales exportados por Chile a la región llegaron a casi US$ 29 millones el año pasado, un 7% más que en 2013. El Mercosur es el cuarto socio comercial del país, concentra el 49% de las inversiones en el exterior y el 7,6% de las exportaciones, que se elevaron a alrededor de US$ 5.700 millones en 2014".[20]

---

[17] La columna se encuentra disponible en http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2015/08/895-643517-9-america-latina-una-prioridad.shtml Recuperado en agosto de 2015.

[18] C. Portales, "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global". *Estudios Internacionales*, nº 169, 2011, p. 178.

[19] M. Fernández, "América Latina: su integración, prioridad en la política exterior de Chile", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010, p. 52.

[20] En http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2015/08/895-643517-9-america-latina-una-prioridad.shtml Recuperado en agosto de 2015.

En el plano de la prioridad regional declarada por la política exterior chilena, la participación en la UNASUR se encuentra en un lugar primordial, como un mecanismo de carácter eminentemente político, que favorece la gobernanza regional y la inserción internacional de América del Sur en su conjunto. Según plantea el ex-Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Ángel Flisfisch, los principios que rigen esta organización son coincidentes con los que inspiran la política exterior chilena: "irrestricto respeto de la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, cooperación, búsqueda y consolidación de la paz, multilateralismo, gradualidad, lucha contra la pobreza y la exclusión, participación ciudadana".[21]

Chile ejerció la presidencia *pro tempore* de la UNASUR entre mayo de 2008 y agosto de 2009. Durante su gestión el país procuró que la organización avanzara en su consolidación, promoviendo la aprobación de su Tratado Constitutivo e impulsando el establecimiento de diversos consejos sectoriales y grupos de trabajo. Entre tales Consejos, sin lugar a dudas, el CDS es el que posee un mayor perfil político y el que más logros ha demostrado.

Es admisible señalar que, en el ámbito doméstico, la participación nacional en dicho Consejo se ha constituido en una instancia relevante para apuntalar la coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con el objeto de proyectar regional e internacionalmente al país. A este respecto, se resalta lo señalado en el *Libro de la Defensa Nacional* del 2010, en el sentido que para el Estado chileno es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y política exterior, las que deben complementarse y potenciarse mutuamente, actuando la primera en respaldo de la última.[22]

La participación nacional en el CDS se constituye como una sección de relevancia de la declarada prioridad regional de la política exterior chilena. En la práctica, de la mano de Brasil, Chile fue uno de los principales impulsores del establecimiento de este organismo regional. Para el país andino, el CDS se ha transformado en una instancia apropiada para favorecer la estabilidad de la región, apoyando la generación de confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, lo que consecuentemente ha disminuido la incertidumbre y reforzado la estabilidad de las relaciones entre los miembros.

---

21 A. Flisfisch, "Las razones del compromiso de Chile con UNASUR", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010, p. 60.

22 Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010.

En el fondo, el CDS ha favorecido el desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano, donde los países han abandonado la guerra como medio de solución de sus diferencias, lo que es particularmente coherente con el modelo de desarrollo chileno, cuyo comercio internacional requiere como condición de un ambiente regional e internacional seguro y estable. Esta situación ha estado en el centro de la participación chilena en el CDS, como es posible apreciar de la siguiente aseveración del ex-Ministro de Defensa Nacional, Jorge Burgos, según el cual "…desde un principio, nosotros nos hemos comprometido firmemente con la consolidación de Suramérica como una Zona de Paz, realizando un gran esfuerzo en ese sentido".[23]

En el mismo orden de ideas, al igual que ante los diversos procesos de integración en marcha en la región, Chile ha asumido con moderación y pragmatismo su participación en el CDS, por cuanto esta no ha supuesto romper con los mecanismos de seguridad hemisféricos, como son las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta postura de pragmatismo responde a que, pese a todas sus limitaciones, el sistema hemisférico continúa aportando a la estabilidad continental y a la agenda nacional de cooperación en seguridad y defensa. Tampoco debe olvidarse que la participación chilena en tales mecanismos supone el apoyo también a los países más prominentes del continente, como son Estados Unidos y Canadá, socios relevantes para Chile. Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de impulsar cambios trascendentales a dicho esquema hemisférico, que expresa evidentes signos de obsolescencia.

Asimismo, el CDS se configura para Chile como un foro de alta importancia para el diálogo político en la región acerca de materias de defensa, donde se reúnen los vecinos y paravecinos del país, entre ellos están presentes Estados emergentes y socios de relevancia, como son Brasil y Argentina.

En la misma línea de moderación, Chile ha sido un sostenido defensor de la idea de que el CDS siga avanzando en la senda de los temas propiamente defensivos, sin abarcar temas de seguridad en su sentido amplio. Ello, en consideración a las heterogeneidades que se aprecian en la región respecto del modo en que los países miembros del CDS conciben o conceptualizan los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, lo que impacta en las tareas que asumen las respectivas fuerzas armadas.

---

[23] J. Burgos, "La mejor forma de construir una cultura de paz es con más democracia", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 3, 2014, p. 174.

En el mismo tenor, Chile ha defendido constantemente el argumento de que el CDS se constituyó desde sus inicios como un foro de encuentro político y no como una alianza militar dirigida contra algún país en particular, especialmente en el sentido de que no nace como una manera de oponerse a las políticas de Estados Unidos hacia América del Sur.

Por último, para el país andino el CDS no es atribuible a una concepción geopolítica solamente sudamericana de la integración, como lo es desde la perspectiva de Brasil, que de manera sostenida a rivalizado con México en la competencia por el liderazgo regional. Más bien, para Chile el CDS representa una manera de sumar esfuerzos por avanzar en la integración de América Latina en su conjunto, por lo que las puertas deben estar siempre abiertas para la eventual adhesión de nuevos miembros.

La participación chilena en el mencionado consejo demuestra la opción del país por favorecer un entorno estable y coherente con su modelo de desarrollo abierto al mundo, pero con una perspectiva latinoamericana. Ello se concatena con una política de defensa que crecientemente acrecienta sus rasgos cooperativos, que deja de lado la idea de asumir a los vecinos como parte de las amenazas y, al revés, pasa a valorarlos como socios en una tarea común de desarrollo y bienestar, o sea, como parte fundamental del quehacer de favorecer, de manera cooperativa, un entorno regional seguro y estable. En tal sentido, el CDS ha favorecido, concatenadamente, la presencia y proyección internacional de los países miembros, incrementando sus capacidades de influencia y autonomía estratégica en la toma de decisiones internacionales en el plano de la paz y seguridad internacionales. En suma, para Chile, como parte de un proceso de integración en marcha, el CDS, más que restar poder y soberanía a los Estados, ha incrementado sus atributos en el marco de la interdependencia global actual.

4. Conclusiones

Como se explicaba al inicio de este trabajo, el fin de la Guerra Fría trajo aparejado una reconfiguración del poder mundial, dándose término al sistema internacional bipolar que dominó el mundo durante gran parte del siglo XX, en cuyo lugar se constituyó un contexto transitoriamente unipolar, dominado por Estados Unidos, pero que con presteza comenzó a demostrar relevantes características de multipolaridad. Así, de manera paulatina comenzó a apreciarse una transformación de la política y la economía globales, donde países de la denominada periferia, comenzaron a adquirir un relevante papel como partes del mundo emergente.

Este nuevo contexto global se caracteriza también por la progresiva relevancia de los bloques regionales y de las instituciones multilaterales. En consecuencia, se asiste a un nuevo escenario descentralizado, fundamentalmente distinto al escenario interestatal delineado a partir de la Paz de Westfalia, donde los Estados, para acomodarse a estas nuevas circunstancias y mantener atributos de influencia en el marco internacional, han debido –sino por opción, al menos por necesidad– aumentar la cooperación, muchas veces de la mano de procesos de integración regional.

O sea, en un contexto global donde los Estados no pueden por sí mismos garantizar y satisfacer las necesidades de bienestar de sus poblaciones, como ha sido visible en los temas de seguridad, aquellos se han embarcado en mecanismos de acción más amplios. En el fondo, a lo que se apunta es que, en tal contexto, los Estados –particularmente los más pequeños– han apreciado que sus posibilidades de incidir de manera autónoma en la toma de decisiones en los grandes sucesos de la política mundial y de satisfacer de mejor manera sus necesidades domésticas, se incrementan en la medida que pueden actuar de manera concertada y colectiva, en el marco de instancias de cooperación e integración.

Bajo estos supuestos es que el 2008 los países sudamericanos, con el sólido impulso de Brasil, constituyeron el CDS, con el objeto de consolidar a América del Sur como una Zona de Paz, capaz de contribuir constructivamente a la gobernanza global, favoreciendo, al mismo tiempo, la eventual formación de una identidad regional en materia de defensa y producir consensos para fortalecer la cooperación regional en estas temáticas. El CDS buscaría colaborar en el tratamiento de los desafíos de defensa de la región bajo una perspectiva propiamente sudamericana, poniendo énfasis en la relación positiva que se expresa en la relación entre integración y seguridad regional.

En último término, el CDS forma parte de un proceso multidimensional de integración, que busca contribuir a la estabilidad y paz de la región, sin hegemonías, orientado por la idea central de alcanzar la autonomía estratégica de América del Sur y su inserción en el contexto multipolar global. En el ámbito institucional, se destaca en el CDS la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), bajo la premisa de contribuir a la conformación de un pensamiento estratégico propiamente regional.

Por su parte, la participación chilena en el CDS ha representado una sección importante de la declarada prioridad latinoamericana de la política exterior. La participación en este foro ha supuesto un trabajo mancomunado entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional, en torno a un tema de alta trascendencia para la actuación exterior de Chile, como es la prioridad regional, con el objeto final de incrementar la estatura estratégica, la autonomía y la proyección internacional del país.

Para el país andino, la constitución del CDS forma parte de un esfuerzo regional, que busca contribuir a la inserción internacional de América del Sur en el contexto cada vez más multipolar que se aprecia en el mundo, en el que Chile ha demostrado su plena disposición para formar parte activa. Como se señaló en este trabajo, al igual que ante los procesos de integración regional, Chile ha asumido con moderación y pragmatismo su participación en el CDS, por cuanto ello no ha supuesto romper con los mecanismos de seguridad y defensa hemisféricos, tras los cuales se encuentran socios relevantes para el país, particularmente Estados Unidos y Canadá.

La participación de Chile en el CDS demuestra la opción del país por colaborar en el desarrollo y eventual maduración de una comunidad de seguridad regional, que resulta coherente con su modelo de desarrollo abierto al mundo. Ello se encadena con la idea de asumir a los países del entorno como parte esencial de su seguridad, pero ya no como meras amenazas, sino como socios con objetivos e intereses comunes, pese a las diversidades existentes. En el fondo, la participación del país en el CDS ha favorecido la confianza mutua con el entorno vecinal y regional, apuntalando un entramado de intereses conexos de desarrollo y paz. Ello resulta particularmente coherente con el modelo de desarrollo chileno, cuyo comercio con el mundo necesita de un ambiente regional e internacional seguro, de manera de poder disfrutar los "dividendos de la paz".

Bibliografía

Bauman, Z., *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores, 2007.

Burgos, J., "La mejor forma de construir una cultura de paz es con más democracia", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 3, 2014.

Calle, M., "El fin del TIAR y el inicio de la reconfiguración geopolítica de Suramérica", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014.

Del Arenal, C., "Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial", en Seara, M., *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Fernández, M., "América Latina: su integración, prioridad en la Política Exterior de Chile", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El mundo desde el sur. Voces de Chile en Política Exterior*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2010.

Flisfisch, A., "Las razones del compromiso de Chile con UNASUR", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2010.

Giacalone, R., "UNASUR y la industria de la defensa en Sudamérica", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014.

Malamud, A., "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, v° 3, 2011.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2009.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2010.

Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, "Escuela Suramericana de Defensa: aportando a la identidad y al pensamiento estratégico", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 3, 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010.

Moreira, A., *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*, Buenos Aires: RESDAL, 2008.

Naím, M., *El fin del poder*, Buenos Aires: Debate, 2013.

Ortega, R., *Escenario y Estrategia*, Santiago de Chile: ACAGUE, 2010.

Portales, C., "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global", *Estudios Internacionales*, nº 169, 2011.

Saint-Pierre, H. y Zague, J., "La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2. 2014.

Themnér, L. y Wallensteen, P., "Patterns of organized violence, 2001-10", en *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Tokatlian, J. y Rusell, R., "De la autonomía periférica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, nº 21, 2003.

Vacas, F. y Rodríguez, J., *La dimensión exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los Estados sudamericanos*, Madrid: CEIB, 2013.

Escenarios Actuales

Contenidos

Editorial

..... 3

Artículos

El militarismo profesional en el marco de la militarización de la política
Luis Rothkegel Santiago 5

Cómo el mundo llegó a la Segunda Guerra Mundial
Magdalena Merbilháa Romo 21

Latinoamérica: incógnitas de futuro y las mismas respuestas del pasado
Ángel Soto Gamboa..... 37

La educación en ambas Coreas: perspectivas de su influencia ante una eventual reunificación
Wonjung Min 45

Visiones

Perspectiva jurídica sobre las migraciones y una nueva normativa para Chile
CAP. Rodrigo Lesser Concha..... 53

Actividades Académicas del CESIM

..... 57

Panorama Internacional: Seguridad y Defensa

Efemérides 62

Noticias internacionales 63

Reseña de Lecturas Recomendadas

..... 66

Normas Editoriales

..... 70

COMITÉ EDITORIAL

Director de la revista
Coronel Mario Quinteros García
Director del Centro de Estudios e Investigaciones Militares

Editora
María Ignacia Matus Matus
Periodista del Área de Extensión

CONSEJO EDITORIAL

General de Brigada Miguel Ángel Ballesteros Martín
Director del *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, España

Verónica Barrios Achavar
Coordinadora de las Comisiones de Relaciones Internacionales y Defensa de la Biblioteca del Congreso Nacional

Raúl Benítez Manaut
Investigador de la *Universidad Nacional Autónoma de México*

Verónica Neghme Echeverría
Académica de la *Universidad Diego Portales*

Ximena Fuentes Torrijo
Académica de la Facultad de Derecho de la *Universidad de Chile*

General de División John Griffiths Spielman
Comandante del Comando Conjunto Norte

Ricardo Israel Zipper
Académico de la *Universidad Autónoma de Chile*

Carlos Malamud Rikles
Académico del *Real Instituto Elcano*, España

Ángel Soto Gamboa
Académico de la *Universidad de los Andes*, Chile

Iván Witker Barra
Académico de la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, Chile

Depto. de Estudios e Investigación: 2 2668 3835
Depto. de Extensión y Difusión : 2 2668 3845
Biblioteca: 2 2668 3845

CESIM
Bandera N° 52, Santiago de Chile
email: extension.cesim@ejercito.cl
escenariosactuales.cesim@ejercito.cl
www.cesim.cl

Escenarios Actuales, año 21, abril, Nº 1, 2016
ISSN 0717-6805

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 79-98

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Aplicación de herramientas de calidad en un laboratorio de ensayos balísticos

Application of Quality Tools in a Laboratory Ballistic Tests

Daniel Sandoval Bravo*
Comando de Industria Militar e Ingeniería

Resumen: El presente artículo presenta el desarrollo de una asesoría a un Laboratorio de Ensayos Balísticos realizado en el 2013 por el autor, sobre la base de la Norma ISO 17025 "Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración", que considera las etapas de Auditoría y diagnóstico del grado de cumplimiento de la Norma de Referencia y una posterior indicación en la aplicación de nuevas herramientas estadísticas de calidad. Lo anterior, con la finalidad de identificar las áreas de mejora de la organización, a partir de una mirada externa y sobre la base de una normativa estándar para laboratorios, que permita obtener resultados validados respecto de la gestión de otros laboratorios que trabajen bajo la regulación de la ISO 17025 y generar las acciones correctiva y de mejora para entregar la máxima confiabilidad respecto de los resultados de las mediciones realizadas.

Palabras claves: Ensayos balísticos – Chalecos antibalas – Norma RENAR

Abstract: This paper presents the development of a Ballistic Testing Laboratory technical advice carried out by the author in 2013, based on ISO 17025 "General requirements for the competence of testing and calibration laboratories" that will consider the stages of auditing and diagnosis of the compliance degree with the Reference Standard and subsequent indication of new quality statistic tools. The above mentioned, with the purpose of identifying the organization improvement areas from an external viewpoint and based on a standard for laboratories, which permits to obtain validated results regarding the management of other laboratories that work under ISO 17025 regulation and generate the corrective and improvement actions in order to deliver the maximum reliability with respect to the results of the measurements made.

Key words: Ballistics tests – Bulletproof vest – Standard RENAR

Fecha de recepción: 1 de octubre de 2015
Fecha de aceptación y versión final: 20 de enero de 2016

---

* Daniel Sandoval Bravo es Coronel del Ejército de Chile. Ingeniero Politécnico Militar, Ingeniero en Sistemas de Armas, mención Química. Magíster en Ingeniería de Sistemas Logísticos.
Email: daniel.sandoval@ejercito.cl

©CEEAG

Introducción

En el contexto de los procesos que cualquier organización realice, ya sea para elaborar un producto o generar un servicio, siempre existirá una desviación respecto del ideal establecido. Es decir, ningún producto es idéntico a otro y ningún servicio se presta con las mismas características del anterior. Esto se conoce como la variabilidad del proceso y en este sentido se entiende que un laboratorio de ensayos balísticos no está ajeno a esta característica.

Un factor fundamental para el desarrollo de los laboratorios es tener claridad del grado de variabilidad de sus procesos de ensayos y a partir de esto se puede determinar si se cumplen con los estándares definidos.

En este sentido, una herramienta útil es la aplicación de la Norma ISO 17025, esta es una norma internacional que establece los requisitos generales para la competencia en la realización de ensayos o de calibraciones, incluido el muestreo. Cubre los ensayos y las calibraciones que se realizan utilizando métodos normalizados, métodos no normalizados y métodos desarrollados por el propio laboratorio.

Esta Norma Internacional es aplicable a todas las organizaciones que realizan ensayos o calibraciones y a todos los laboratorios, independientemente de la cantidad de empleados o de la extensión del alcance de las actividades de ensayo o de calibración.[1]

Para los fines de regular se determinó el empleo de la Norma ISO 19011, que provee una guía sobre el manejo de un programa de auditoría, sobre la planeación y realización de una auditoría a un sistema de gestión, así como sobre la competencia y evaluación de un auditor. Aplicando herramientas de registro y levantamiento de procesos que permitan documentar todo el proceso.

Descripción de la investigación

La metodología empleada en el trabajo en lo general obedece a los siguientes objetivos y esquema de trabajo:

[1] Instituto Nacional de Normalización (Chile), NCh ISO 17025 Of 2005: Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración. Santiago, Chile: 2005, p. 1.

Objetivo general

Asesorar en la implementación de herramientas de calidad al laboratorio, mediante un diagnóstico, evaluación y proposición de actividades a realizar, que permitan incorporar un sistema de gestión basado en procesos que asegure la calidad de los resultados obtenidos.

Objetivos específicos

- Planificar, programar y ejecutar un diagnóstico al sistema de gestión del laboratorio que considere sus procesos, ensayos, equipos, infraestructura, competencias del personal y organización, mediante la aplicación de una auditoría de calidad.
- Aplicar herramientas de control estadístico de procesos, que permitan aplicar mejoras a partir de datos objetivos.

Estructura metodológica

La metodología empleada en la asesoría consideró en lo general tres etapas, una primera de planificación, que persigue programar las actividades a realizar, efectuar reuniones iniciales de coordinación para definir el contexto y alcance del trabajo, para posteriormente realizar un estudio de los antecedentes disponibles para lograr un entendimiento previo de la actividad del laboratorio. Posteriormente a esta fase, continua la implementación de la asesoría que constituye el elemento central de la labor realizada y en la que concurren todas las herramientas elegidas para realizar el diagnóstico, dentro de esta estructura metodológica se encuentra la conclusión, que busca a partir de la comprensión de los antecedentes obtenidos, inferir aquellos elementos que son trascendentes para la mejora de la organización.

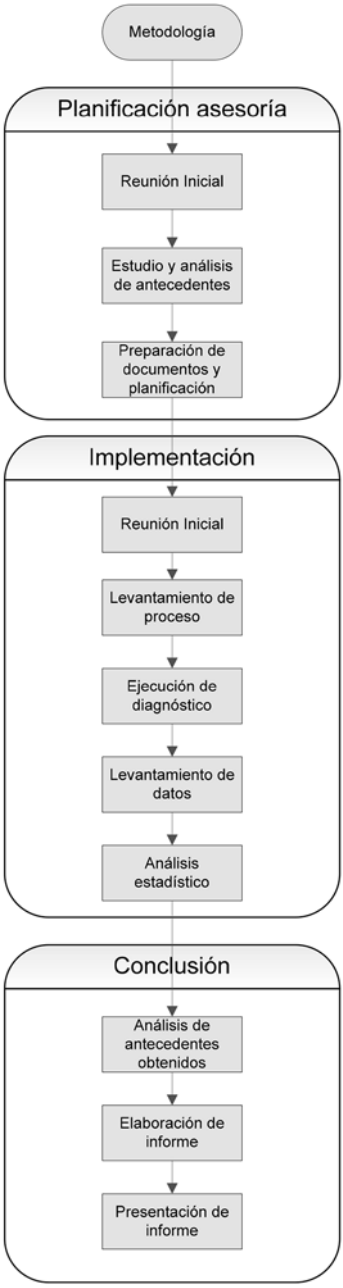
Las herramientas utilizadas en la etapa de "Implementación de la Asesoría" son:

Auditoría: proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios previamente definidos.[2]

Levantamiento de procesos: técnica de modelación que permite esquematizar los procesos de gestión, la que se nutre de información recogida de documentos normativos (normas, disposiciones, órdenes y otras) que regulan el accionar de la organización y de entrevistas realizadas al personal que trabaja en las instalaciones,

[2] Instituto Nacional de Normalización (Chile), NCh-ISO 19011 Of 2003: Directrices para la auditoría de Sistemas de Gestión de la calidad y/o ambiental, Santiago, Chile: 2012, p. 1.

Figura 1
Esquema metodológico



©CEEAG

respecto a cómo ejecutan sus actividades. El resultado de esta modelación es un Mapa de Procesos.

Análisis estadístico: actividad de tratamiento de datos registrados por el laboratorio, elaboración de gráficos de distribución de frecuencias, gráficos de control, determinación de la capacidad del proceso y determinación del sesgo del proceso. Todo esto a partir de la modelación del proceso y determinación de su punto crítico, levantamiento y tratamiento de datos.

Alcances de la asesoría

A continuación se define el alcance de la asesoría realizada:

- Se auditaron las áreas de gestión que comprenden exclusivamente la labor del laboratorio, dejándose fuera del alcance de la auditoría las unidades de finanzas, apoyo administrativo, logístico y de dirección.
- No se consideró dentro de la asesoría un análisis financiero y contable de la gestión del laboratorio.
- En el contexto de la aplicación de la Norma ISO 17025 solo considera los elementos asociados a los requisitos técnicos, control de documentos, subcontratación de ensayos y de calibraciones, control de trabajos de ensayos o de calibraciones no conformes, mejoras, acciones correctivas o preventivas y registros.
- Se considera como referente normativo central del laboratorio, los requisitos establecidos en la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas.

Análisis de los antecedentes y resultados

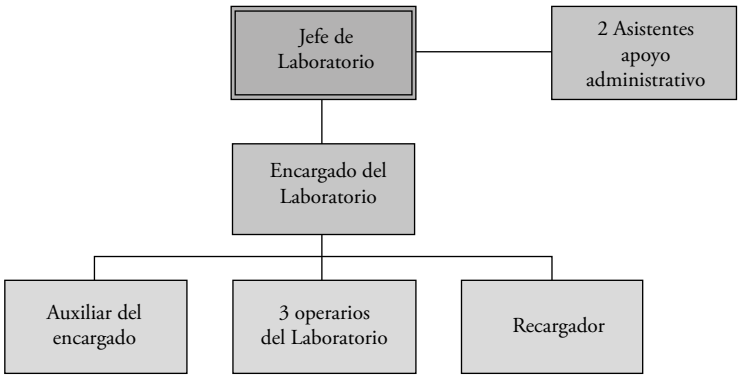
El laboratorio tiene distintas áreas de desempeño, las que dicen relación con la realización de trabajos prácticos y experiencias para los alumnos, ejecución de trabajos de asesoramiento tecnológico y ensayos solicitados por terceros.

Esta última actividad, de ensayos a terceros, es la que requiere de mayor tiempo y recursos, derivado de la alta demanda generada en cuanto a la certificación de elementos de protección balística.

El laboratorio está tripulado por nueve personas que obedecen a la siguiente estructura (Figura 2):

Para los efectos del diagnóstico realizado se definieron seis dimensiones que reflejan los distintos ámbitos en los que se debe manejar el actuar del laboratorio y su personal, según lo definido en los requisitos de la Norma ISO 17025:

Figura 2
Estructura de funcionamiento del laboratorio de ensayos balísticos



- Dimensión personal: que aborda los temas relacionados con la definición, de los perfiles de cargo y las competencias requeridas por el personal que desempeña funciones, proceso de capacitación, áreas de conocimiento que deben ser desarrolladas y cómo se gestiona este concepto.
- Dimensión infraestructura: que aborda el grado de cumplimiento de los edificios y equipos respecto de lo establecido en la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas y Norma ISO 17025, el tratamiento de los equipos de medición, sus apoyos y la verificación de las mediciones que estos realizan, la disposición y cantidad de equipos de seguridad y resguardo de las condiciones ambientales.
- Dimensión procedimientos de trabajo: que aborda el nivel de internalización de los procedimientos técnicos de trabajo por parte del personal, la documentación de estos, el empleo de registros y el tratamiento metrológico de las mediciones realizadas.
- Dimensión documentación: que aborda el nivel de formalización de la misión, organización, procedimientos de trabajo y registros del laboratorio, en documentos permanentes e internalizados en la organización que entreguen valor a la actividad diaria.
- Dimensión evaluación: que aborda el proceso de autoevaluación del laboratorio en los aspectos de las competencias técnicas del personal, del equipamiento en cuanto a la vida útil y estado operacional, evaluación de las fallas detectadas en la ejecución de los ensayos o equipos, tratamiento de reclamos y manejo de indicadores de actividad.

- Dimensión gestión: que aborda los temas relacionados con la planificación, ejecución, control y corrección de las actividades del laboratorio a mediano y corto plazo.

Las planillas de evaluación fueron diseñadas para valorizar las apreciaciones del auditor, y su estructura general está configurada a partir de una columna de "temas" en la que se establecen ciertas preguntas que desagregan cada una de las dimensiones en temas más específicos, y las respuestas a estas interrogantes son valoradas en puntajes asignados de 0; 0,25; 0,50; 0,75 y 1 pto.

Como una forma de evitar al máximo el sesgo natural del evaluador, se definió un criterio de evaluación respecto de la valorización de cada pregunta, el que se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1
Criterios de evaluación de preguntas

Calificación de la pregunta	Criterio
No	No existe conocimiento respecto del tema o no hay nada desarrollado ni formalizado o documentado.
Más bien no	Existe conocimiento del tema, pero no se realiza nada al respecto o se ha ejecutado algo en forma aislada, no está formalizado o documentado.
Ni sí ni no	Existe conocimiento del tema, se ejecuta de forma asistémica, no está formalizado o documentado.
Más bien sí	Existe conocimiento del tema, se ejecuta permanentemente, no está formalizado o documentado.
Sí	Existe conocimiento del tema, se ejecuta permanentemente, está documentado.

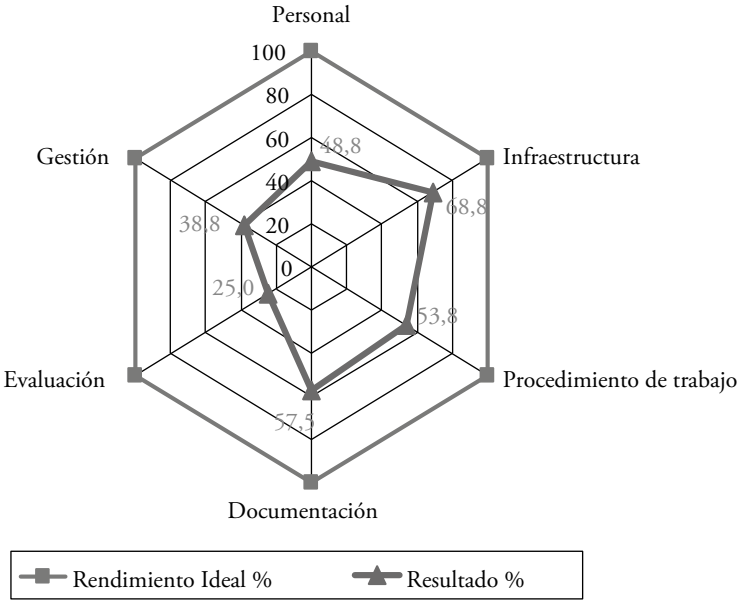
Por otra parte, cada dimensión por separado tiene un puntaje máximo por alcanzar de 100%, pero al comparar entre sí cada una de estas, su importancia es relativa, existiendo dimensiones que son más importantes unas que otras, lo que se refleja en la Tabla 2.

Los resultados del diagnóstico realizado, de acuerdo con lo establecido precedentemente, se muestra un gráfico radial del rendimiento obtenido por cada dimensión respecto de su máximo individual (100%), que se muestra a continuación (Figura 3):

Tabla 2
Tabla de puntajes relativos de dimensiones

Dimensión	Óptimo relativo
Personal	20
Infraestructura	15
Procedimiento de trabajo	25
Documentación	10
Evaluación	20
Gestión	10

Figura 3
Gráfico de rendimiento por dimensiones



Lo que se presenta en el gráfico es un resumen del resultado de la auditoría por cada dimensión y se puede apreciar que las de infraestructura, procedimientos de trabajo y documentación, alcanzan un rendimiento superior al 50%, entretanto la dimensión de evaluación es la que obtiene un menor desempeño, con 25%, mientras que gestión logra 38,8% y personal 48,8%.

De esta apreciación general se puede inferir que las dimensiones asociadas a equipamiento, infraestructura y conocimiento tiene un desempeño aceptable, lo que es positivo, ya que se entiende que las mejoras asociadas a estas se encuentran estrechamente vinculadas a inversión de recursos económicos.

Por otra parte las otras tres dimensiones que obtienen un desempeño menor al 50% se encuentran asociadas a cambios o mejoras en aspectos de procedimientos, planificación, control y ejecución de las actividades, que no requieren de mayores inversiones, si no que de una mirada de mejora de los procesos internos del laboratorio.

Levantamiento de proceso

Para lo anterior se empleó la herramienta de diagramación de proceso, denominada "Diagrama de flujo de funciones cruzadas", que permite junto con plasmar las actividades que se realizan, identificar a los responsables de estas.

El proceso general de trabajo del laboratorio es el que se presenta en el siguiente diagrama (Figura 4):

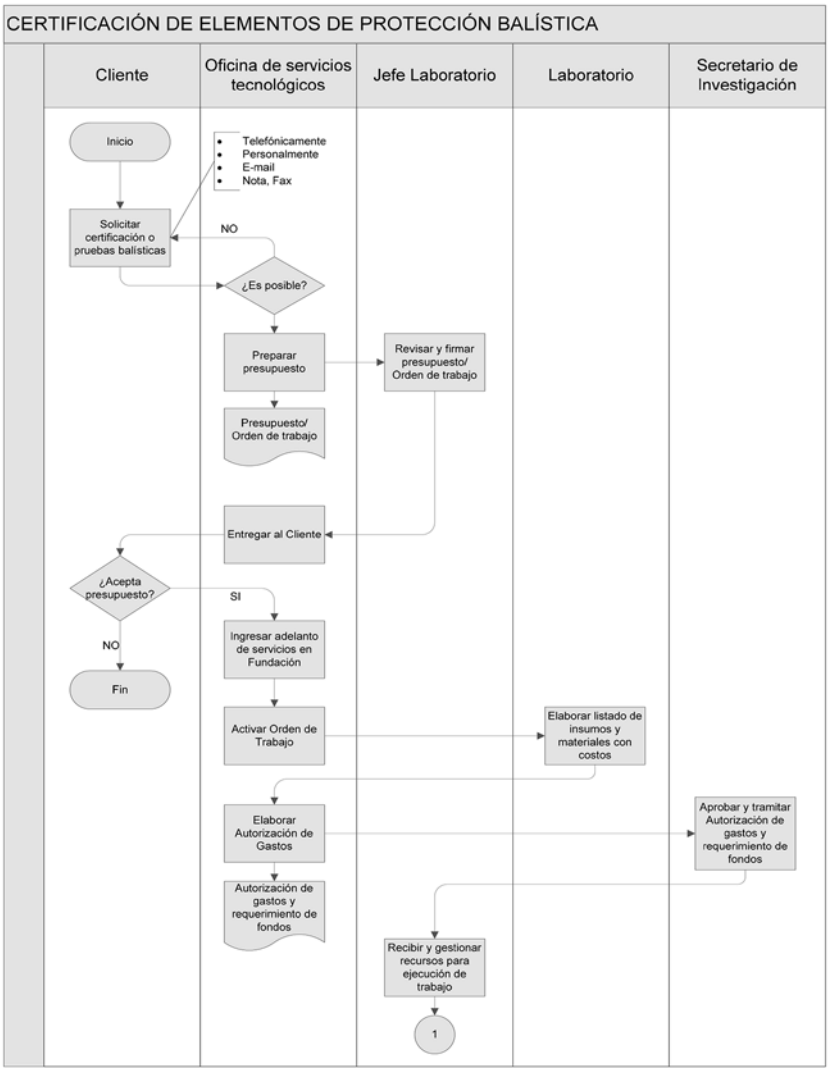
Un elemento interesante a destacar es que en el proceso denominado "Ejecutar ensayo de resistencia balística" se encuentra claramente definida su ejecución en la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas, que establece el procedimiento específico y los límites de especificación de velocidades iniciales que debe cumplir la munición dependiendo del RB (Resistencia Balística) al que se quiera someter el elemento.

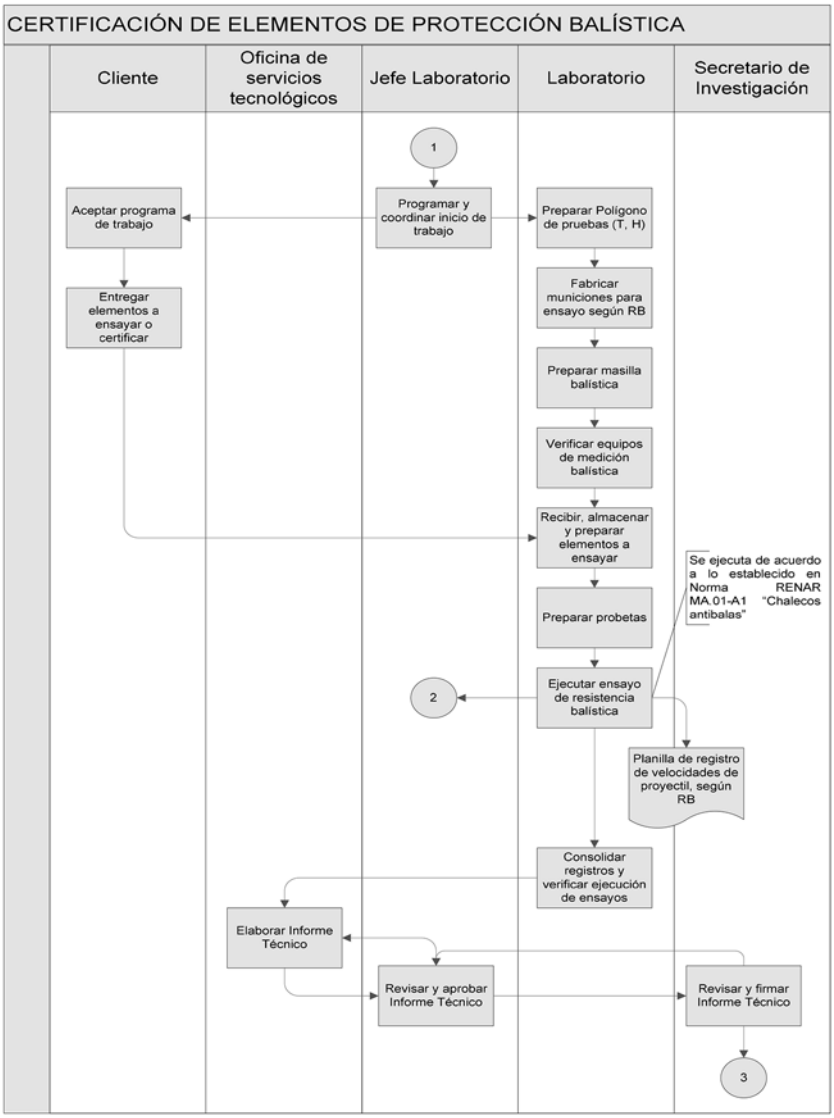
Del levantamiento de proceso realizado se desprende que el elemento crítico es la realización del ensayo de resistencia balística, específicamente la medición de la velocidad inicial (v_0) del proyectil, ya que de él depende el éxito de la ejecución de la actividad, en atención a que es en este punto donde confluyen la totalidad de las actividades de preparación o soporte.

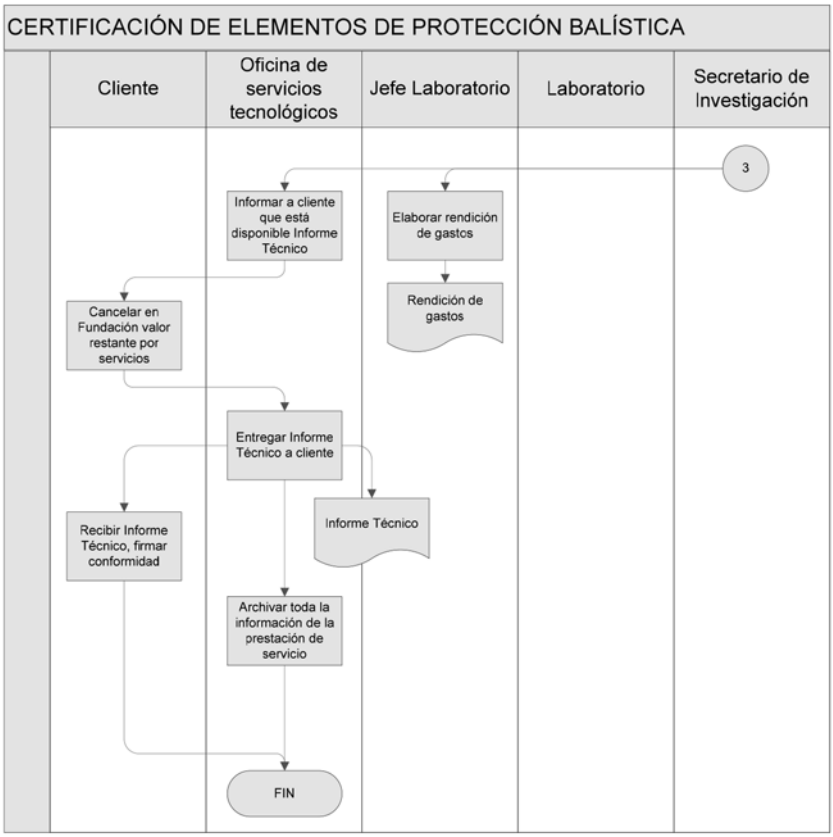
Para determinar lo anterior se empleó un diagrama de influencias, en el que se puede apreciar la importancia de la medición de la velocidad inicial del proyectil en todo el proceso, que se muestra a continuación (Figura 5).

Este último elemento es fundamental para el análisis estadístico que se presenta a continuación, ya que con los datos de velocidades iniciales registrado durante el año 2013 se elaboran los gráficos de distribución de la población, gráficas de control y a partir de la importancia de este elemento se extrapola a todo el proceso los cálculos de capacidad de este.

Figura 4
Diagrama del proceso de certificación




CERTIFICACIÓN DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN BALÍSTICA
Cliente
Oficina de servicios tecnológicos
Jefe Laboratorio
Laboratorio
Secretario de Investigación
1
Programar y coordinar inicio de trabajo
Aceptar programa de trabajo
Preparar Polígono de pruebas (T, H)
Entregar elementos a ensayar o certificar
Fabricar municiones para ensayo según RB
Preparar masilla balística
Verificar equipos de medición balística
Recibir, almacenar y preparar elementos a ensayar
Se ejecuta de acuerdo a lo establecido en Norma RENAR MA.01-A1 "Chalecos antibalas"
Preparar probetas
Ejecutar ensayo de resistencia balística
2
Planilla de registro de velocidades de proyectil, según RB
Consolidar registros y verificar ejecución de ensayos
Elaborar Informe Técnico
Revisar y aprobar Informe Técnico
Revisar y firmar Informe Técnico
3



Análisis estadístico

En consideración a lo determinado precedentemente, se tuvo acceso a la base de datos del laboratorio y se recopilaron todos los informes de ensayos elaborados durante el 2013 y que fueron evacuados por la organización, de tal forma de acceder al registro de datos de velocidades iniciales (v_0) de proyectiles.

Del análisis preliminar de los datos consignados en los informes se determinó que los niveles que serían objeto de estudio corresponden al RB2 y RB3, en atención a que constituían la mayor cantidad de registros de v_0 y por tanto constituyen una muestra representativa de la variable en estudio. Las cantidades de registros de v_0 son las que se muestran en la Tabla 3:

Figura 5
Diagrama de influencia

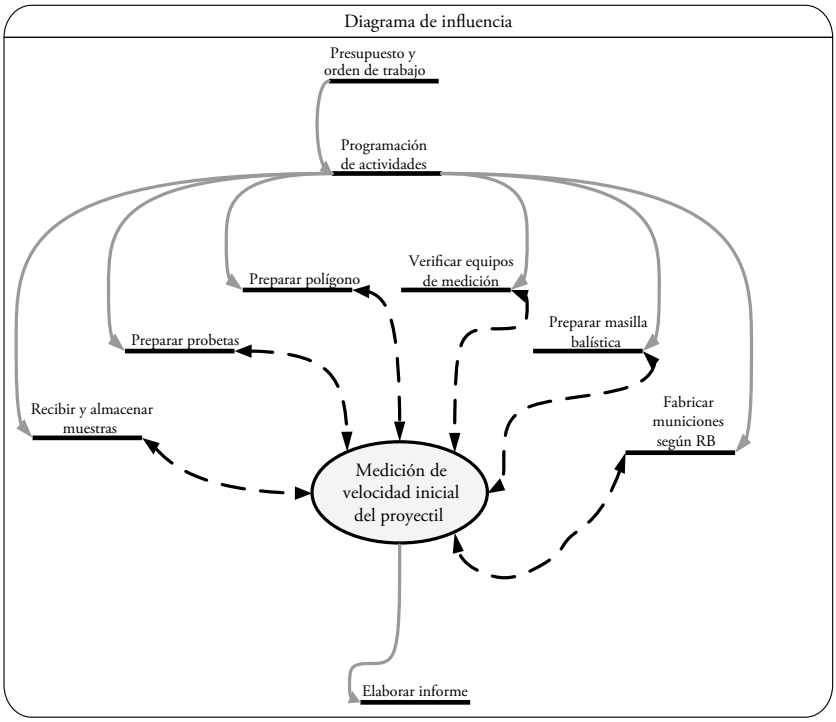


Tabla 3
Nº de registros de v_0

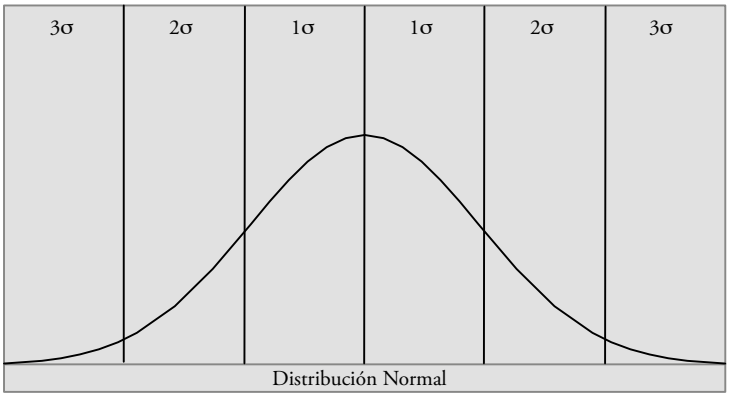
Nivel	Munición	Nº de registros de v_0
RB2	.357 S&W Mg JSP	1.036
RB2	9x19 mm FMJ	1.029
RB3	.44 Rem Mag SWC	1.432
RB3	9x19 mm FMJ	1.432

Una vez definida la población objeto de estudio, se procedió a determinar la distribución de frecuencia que se presentan por cada una de las municiones registradas. Este elemento es de especial importancia, ya que a partir de la frecuencia con que se repite cada uno de los valores que toma la variable, se puede determinar el com-

portamiento de la población y a partir de ahí es factible seleccionar la herramienta estadística más adecuada para estudiar el proceso.

Para el caso de la variable de v_0, es esperable que su comportamiento sea bajo una distribución de frecuencia normal, en atención a la gran cantidad de registros disponibles.

Figura 6
Ejemplo distribución normal



Por otra parte los límites de especificación definidos por la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas, para las v_0 de los niveles RB2 y RB3, son los que se muestran en Tabla 4:

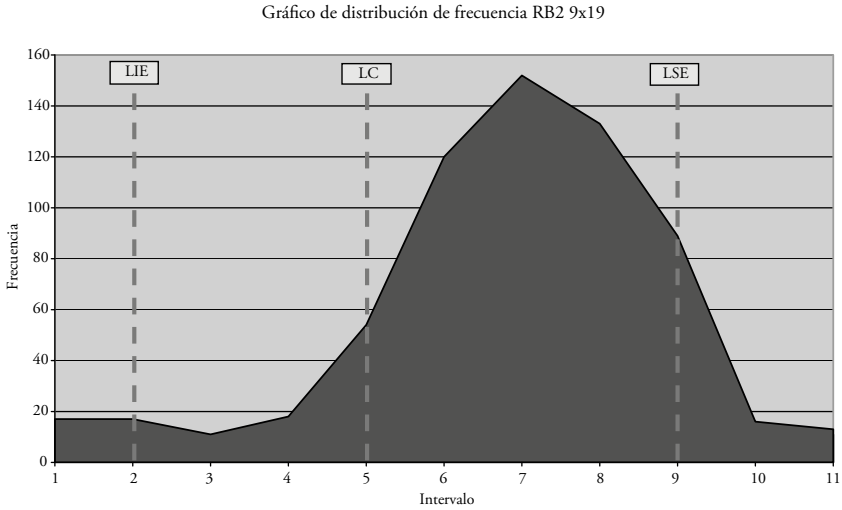
Tabla 4
Tabla de límites de especificación

Nivel	Munición	LSE (m/s)	LC (m/s)	LIE (m/s)
RB2	.357 S&W Mg JSP	440	425	410
RB2	9x19 mm FMJ	373	358	343
RB3	.44 Rem Mag SWC	441	426	411
RB3	9x19 mm FMJ	441	426	411

Con los registros de v_0 y límites de especificación, se procedió a elaborar los gráficos de distribución de frecuencia de RB2 (9x19 mm FMJ)

Se elaboró un gráfico de distribución de frecuencia suavizado en 11 intervalos de 1.029 registros, correspondientes a la población total del 2013, el que se presenta a continuación:

Figura 7
Gráfico de distribución de frecuencia RB2 9x19



De la observación del gráfico se desprende que el comportamiento de la variable es Normal y que se encuentra levemente sesgada hacia el límite superior de especificación.

A partir de estos antecedentes de distribución de frecuencia de los niveles RB2, se puede inferir que el comportamiento de la variable v_0 es Normal y que por lo tanto es factible aplicar a estos datos los gráficos de control de Shewart $\overline{X}$, y en consecuencia determinar los límites de control del proceso y la capacidad Cpk de este.

Por otra parte y en atención a la cantidad de datos registrados, se asumirá en que el análisis se realiza sobre la base de la población total.

Un elemento importante a determinar en todo proceso es determinar concretamente cómo se comporta este en la realidad y compararlo con las especificaciones que se le exigen que debe cumplir, y a partir de ahí generar las estrategias requeridas para su mejora. No cabe duda que para este caso la aplicación de las estadísticas es fundamental para alcanzar lo señalado precedentemente.

Para el caso específico de esta asesoría, lo que se realizó fue calcular los siguientes parámetros:

Promedio, $\bar{X}$

$$\bar{X} = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + ... + X_n}{n}$$

Desviación estándar de la población, σ

$$\sigma = \sqrt{\frac{\left(X_1 - \bar{X}\right)^2 + \left(X_2 - \bar{X}\right)^2 + \left(X_3 - \bar{X}\right)^2 + ... + \left(X_n - \bar{X}\right)^2}{n}}$$

Límite Superior de Control, LSC

$$LSC = \bar{X} + 3\sigma$$

Límite Inferior de Control, LIC

$$LIC = \bar{X} - 3\sigma$$

Índice de Capacidad del Proceso, Cpk

$$C_{pk} = \frac{LSE - \bar{X}}{3\sigma}; \frac{\bar{X} - LIE}{3\sigma}$$

Para el análisis del indicador Cpk se debe tener presente que entrega una noción de la alineación entre el intervalo de tolerancia y la amplitud de la capacidad del proceso, como asimismo la magnitud entre ambos.

Índice de Capacidad Potencial del Proceso Cp

$$C_p = \frac{LSE - LIE}{6\sigma}$$

donde LSE y LIE son de Norma RENAR MA.01-A1

Para el análisis del indicador Cp, o Capacidad Potencial del Proceso, se debe tener presente que este permite tener una visión comparativa entre el Intervalo de tolerancia establecido por la Norma (LSE-LIE) y la amplitud de la capacidad del proceso (6σ). De tal forma que si el Cp<1, entonces la capacidad del proceso es mayor que el intervalo de tolerancia, lo que implica que este no cumple con las especificaciones establecidas. Si el Cp>1, entonces la capacidad del proceso es menor al intervalo de tolerancia, con ello se puede inferir que tiene el potencial de cumplir con las especificaciones. Ahora bien, se utiliza el término potencial en atención a que este indicador no establece una alineación entre la capacidad del proceso y el intervalo de tolerancia.

Todos estos indicadores permiten tener una visión clara y objetiva de cómo se está comportando el proceso y el grado de cumplimiento de las especificaciones impuestas en la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas.

Del tratamiento de los datos registrados de v_0 del 2013 procedió a realizar los cálculos de los parámetros indicados considerando la totalidad de los registros, sin hacer depuración de estos.

Análisis nivel RB2 (9x19 mm)

Del tratamiento de los 1.029 datos se obtuvo de los siguientes parámetros (Tabla 5):

Tabla 5
Parámetros estadísticos

Parámetro	Valor
σ	15,15
3σ	45,44
LSC	411
LIC	321
LSE	373
LIE	343
$\bar{X}$	366

Con los parámetros calculados se puede construir el gráfico de control de la variable v_0, correspondiente al RB2 (9x19 mm), que se presenta a continuación (Gráfico 8):

De la elaboración del gráfico de control, con sus límites de control a partir de la desviación estándar, se puede apreciar que el proceso en lo general está controlado, ya que una mayoría de los registros se encuentra dentro de los límites, existiendo algunos casos de variación especial, por sobre el límite superior, que deben ser analizados.

No obstante lo anterior, existe un elemento de preocupación en el comportamiento de los datos registrados que revela que en algunos tramos existen tendencias, las que no son deseables. Esto en atención a que se desea una aleatoriedad en el comportamiento de los registro, para concluir que el proceso está controlado.

Ahora bien, lo que se ha analizado hasta ahora dice relación con la capacidad del proceso respecto de su propio comportamiento, es decir, se ha realizado un análisis preferentemente asociado a la presencia de variación especial y del comportamiento de los datos al interior de los límites respecto de aleatoriedad. Lo que continúa es

realizar una comparación del comportamiento de los datos registrados respecto de los límites de especificación, que son los que establece la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas y que se puede apreciar en el Gráfico 9.

Figura 8
Gráfico de control con límites de control del proceso

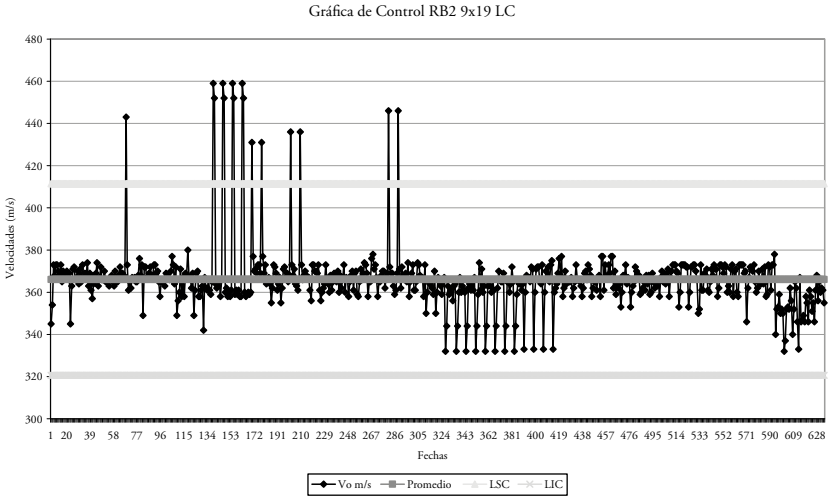
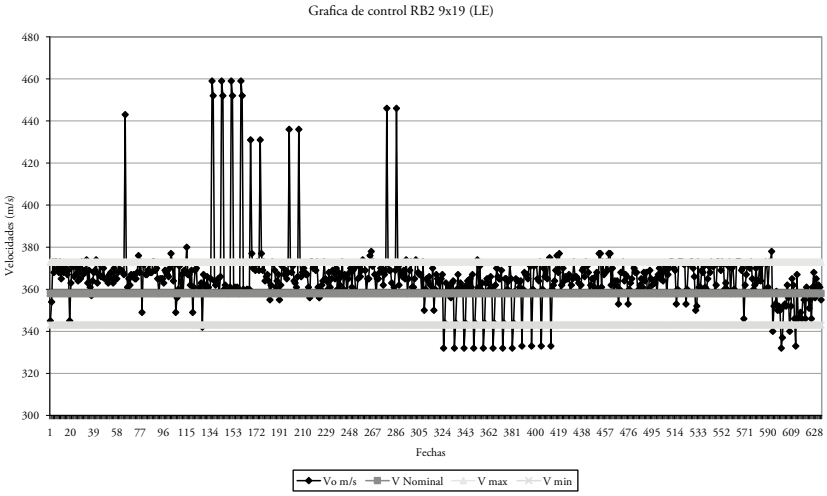


Figura 9
Gráfico de control con límites de especificación



Al realizar esta comparación se puede establecer si el proceso es "capaz" de cumplir con las exigencias establecidas según normativa. En este contexto se puede apreciar que existe una gran cantidad de variación especial y que el comportamiento de los datos está sesgado hacia el LSE, lo que refleja que el proceso no es capaz.

Por otra parte, analizando el proceso desde la capacidad que este tiene, se puede apreciar los indicadores definidos para estos efectos y que se muestran en la Tabla 6:

Tabla 6
Indicadores de capacidad

Indicador	Valor
Cp	0,33
Cpk(superior)	0,51
Cpk(inferior)	0,15
Cpk	0,15

Estudiando el resultado obtenido respecto de la Capacidad Potencial del Proceso Cp, se puede apreciar que el valor Cp=0,33<1 indica que la capacidad del proceso es mayor al intervalo de tolerancia establecido en la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas, lo que quiere decir que en la práctica hay disparos que tuvieron una v_0 que estuvo fuera de los límites de especificación.

Por otra parte y respecto de la Capacidad del Proceso Cpk, se puede confirmar, en un primer término, que la capacidad del proceso es mayor al intervalo de tolerancia y además queda demostrado que existe un sesgo muy importante hacia el límite de especificación superior.

No obstante todo lo anterior, en términos prácticos, en la ejecución de los ensayos, cuando un disparo alcanza un v_0 superior o inferior a la establecida por Norma, es desechado como válido y se repite el tiro. Con esto se consigue mantener la integridad del ensayo, haciendo que el proceso finalmente sea eficaz y se cumpla con lo establecido por norma.

Por tanto, todo este análisis nos permite señalar que para el caso puntual de ensayos con esta munición el proceso no es eficiente.

Conclusiones

- Del trabajo realizado en la presente asesoría se puede concluir en términos generales que los ensayos de resistencia balística que se ejecutan, en el laboratorio

de ensayos balísticos, se realizan con eficacia y que los resultados obtenidos de estos son confiables y cumplen con los requerimientos establecidos en la Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas.

- En lo referido al grado de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Norma ISO 17025, Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración, se puede señalar que el laboratorio cuenta con las bases de procedimiento y conocimiento para adoptar, en el mediano plazo, un sistema de gestión de la calidad de las características establecidas en este marco regulador.
- Los resultados presentados son producto de la observación y análisis de datos realizados por el suscrito y las conclusiones obtenidas responden a la opinión formada a partir de los antecedentes analizados y bajo una mirada constructiva y propositiva.
- El empleo de herramientas estadísticas para el control del proceso permite tener evidencia objetiva del grado de cumplimiento de las especificaciones y a partir de esto obtener un conocimiento profundo de cómo se ejecutan las actividades e identificar los motivos de la variación existente.
- Finalmente, en la evaluación realizada se buscó identificar y analizar todas aquellas áreas, que a juicio del suscrito, pueden ser objeto de mejora y no se buscó realizar una evaluación desde el punto de vista del grado de compromiso del personal que trabaja en el laboratorio. Por tanto no se debe interpretar bajo ningún punto de vista que las observaciones encontradas son producto de negligencia o desidia.

Bibliografía

Grant, Eugene, L. y Leavenwoth, Richard S., *Control estadístico de calidad*, México, D.F.: McGraw-Hill Book Company, 1980.

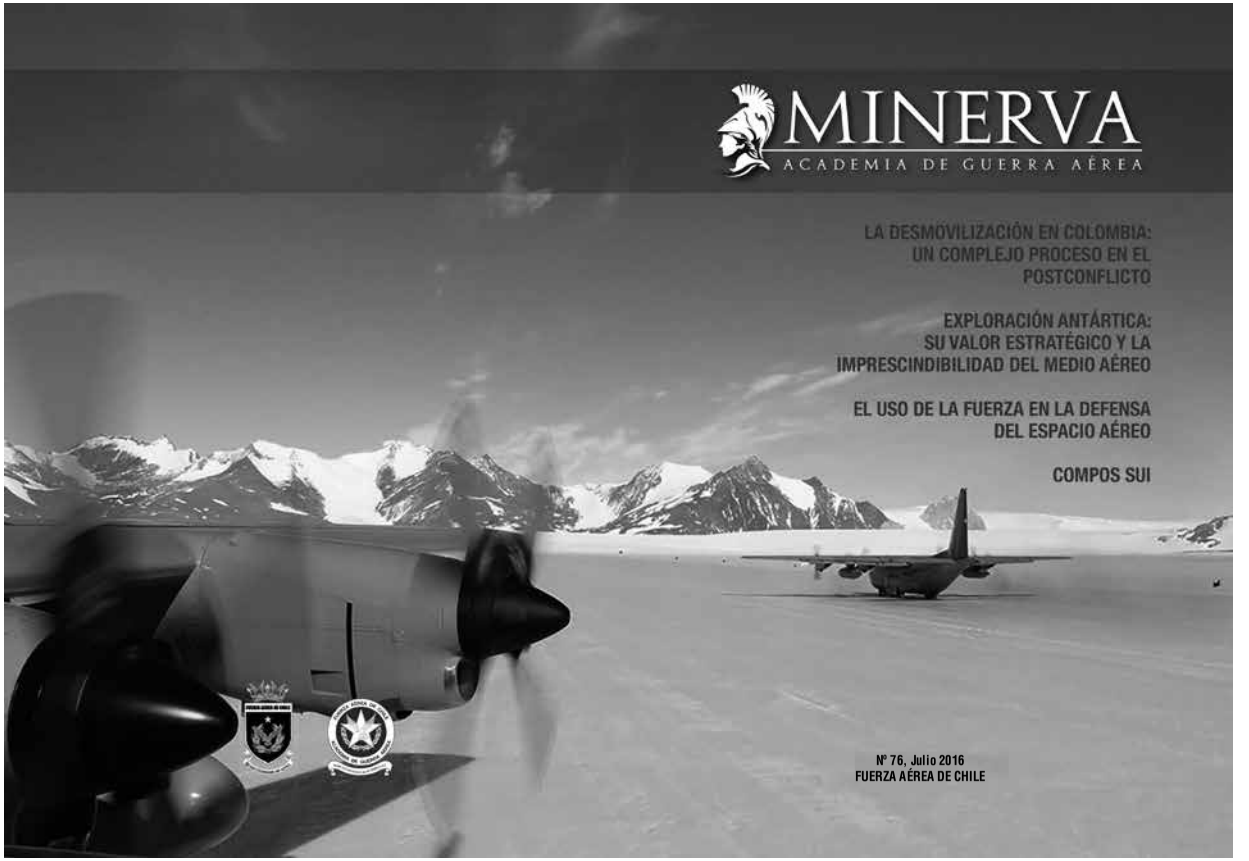
Instituto Nacional de Normalización (Chile), NCh ISO 17025 Of 2005: Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración, Santiago, Chile: 2005.

Instituto Nacional de Normalización (Chile), NCh-ISO 19011 Of 2003: Directrices para la auditoría de Sistemas de Gestión de la calidad y/o ambiental, Santiago, Chile: 2012.

Instituto Nacional de Normalización (Chile), INN 100-611 Certificación de conformidad, Modelos de Certificación ISO/CASCO, Santiago, Chile: 1996.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina), Registro Nacional de Armas: Norma RENAR MA.01-A1 Chalecos antibalas, Argentina: 2010.

Dossier: Una visión regional a los Libros Blancos de la Defensa



MINERVA

ACADEMIA DE GUERRA AÉREA

LA DESMOVILIZACIÓN EN COLOMBIA: UN COMPLEJO PROCESO EN EL POSTCONFLICTO

EXPLORACIÓN ANTÁRTICA: SU VALOR ESTRATÉGICO Y LA IMPRESCINDIBILIDAD DEL MEDIO AÉREO

EL USO DE LA FUERZA EN LA DEFENSA DEL ESPACIO AÉREO

COMPOS SUI

Nº 76, Julio 2016
FUERZA AÉREA DE CHILE

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 101-115

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Los Libros Blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza?*

Defense White Books: A Step to Consolidate Confidence Building Measures?

Guillermo Pacheco Gaitán**
Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa
Universidad Nacional de Defensa, EE.UU.

Resumen: La mayoría de los países de América cuenta con *Libros Blancos de la Defensa*, incluso algunos, como el caso de Chile han presentado más de una edición. El presente trabajo revisa la labor efectuada a la fecha, destacando la relación entre estos documentos y las políticas de defensa de los países. Asimismo, menciona la evolución que ha tenido este proceso, sugiriendo que ha habido, al menos, cinco generaciones de *Libros Blancos*, cada una con sus características distintivas, y mencionando los desafíos existentes en la fase previa a la elaboración de dichos documentos.

Palabras claves: Libros Blancos – Libros de Defensa – Relaciones civiles-militares

Abstract: Most American countries have *Defense White Books*, including some, as Chile, with more than one edition. This paper reviews the work done to date, highlighting the relationship between these documents and the defense policies of some countries. It also mentions the evolution of this process, suggesting that there have been at least five generations of *Defense White Books*, each with its own distinctive features, and mentioning the challenges in the phase prior to the preparation of these documents.

Key words: Defense Books – White Books – Civil-military relationships

Fecha de recepción: 18 de abril de 2016
Fecha de aceptación y versión final: 11 de mayo de 2016

---

* Las opiniones expresadas en esta publicación (o en los artículos vinculados), no representan necesariamente las del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa, de la Universidad Nacional de Defensa, del Departamento de Defensa de los EE.UU., del Ejército de Chile ni las del CEEAG.

** Guillermo Pacheco Gaitán es Profesor del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) en Washington, D.C. Email: guillermo.pachecog@gmail.com

©CEEAG

Introducción

El panorama de la seguridad internacional está en cambio constante, desafiando la hipótesis del continuo progreso social, político y económico que caracterizó los primeros 25 años después del final de la Guerra Fría. Los cambios transformativos en el poder político y económico –acelerados por la innovación tecnológica, la fragmentación social y los cambios demográficos– tendrán profundas consecuencias para el orden de la seguridad internacional en los años por venir.

La incertidumbre geopolítica no muestra signos de disminuir, con las nuevas crisis que surgen y los conflictos prolongados propagados durante todo el 2015. No debería, por tanto, ser ninguna sorpresa, que los riesgos de seguridad geopolítica e internacional sean la parte superior de la mente de los líderes durante el 2016.

Ahora estamos presenciando el surgimiento de "conflictos adaptativos complejos" (CAC), situaciones en que las amenazas clásicas y asimétricas, que coexisten, se refuerzan mutuamente y cambian con demasiada prontitud. Estados y actores no estatales armados aprenden unos de otros. Las combinaciones innovadoras de baja tecnología y nuevas tácticas de alta tecnología convencionales crean dinámicas impredecibles. El "campo de batalla" moderno desdibuja la distinción entre zonas de guerra y zonas de paz, así como la que existe entre los combatientes legítimos, los adversarios y los civiles no tradicionales.

Es difícil medir el impacto del conflicto actual, pero las estimaciones conservadoras indican que en 2014 alrededor de 180.000 personas perdieron la vida en 42 conflictos armados en todo el mundo. Muertes indirectas y costos causados por la desnutrición relacionada con la guerra, los desplazamientos, los traumatismos, las enfermedades y las afecciones prevenibles elevan la cifra aún más. Hoy, más de seis millones de personas han sido desplazadas a la fuerza por los conflictos y la angustia relacionada, y los números siguen creciendo. Las muertes por terrorismo también van en aumento; en 2014 solo más de 32.000 personas murieron en los ataques terroristas en 93 países. Los costos indirectos de ambas tendencias, no solo el costo humano, son significativos.

¿Cuál será el impacto de estos acontecimientos en los procesos de formulación de políticas de seguridad y defensa en la región? La demanda para los conductores políticos por generar lineamientos para su formulación debe responder a estos nuevos CAC, porque tienen nuevos componentes que hasta hace poco no eran considerados en los momentos de su formulación, y desafían el empleo y uso tradicional de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas.

Cuando un entorno está en cambio constante, desafiando la hipótesis del continuo progreso social, político y económico que ha caracterizado los últimos tiempos; los cambios transformativos en el poder político y económico –acelerados por la innovación tecnológica, la fragmentación social y los cambios demográficos– tendrán profundas consecuencias para el orden de la seguridad internacional en los años por venir, expresados en lo nacional como lo reafirma el estudio de Riesgos Globales 2016 del Foro Económico Mundial.

Lo anterior nos permite reflexionar acerca de ¿cuál será el impacto de estos acontecimientos en los procesos de formulación de políticas de seguridad y defensa en la región? ¿Cuál será el impacto en el proceso de formulación de Libros Blancos?

Ante el desafío planteado y la falta de credibilidad institucional, podemos pensar que una opción hasta ahora poco usada en las áreas de seguridad y defensa es utilizar el término de "gobernanza" para definir a futuro los mayores desafíos y lograr mejores resultados. En la comunidad de naciones la gobernanza se considera "buena" y "democrática", en la medida en que las instituciones y procesos sean transparentes. El cumplimiento de esta normativa se ha convertido en imprescindible para medir la credibilidad y el respeto de los países en el panorama mundial, este puede usarse para medir a las instituciones encargadas de la seguridad y defensa en los países de la región.

Para el Estado y la Administración Pública estos conceptos implican desarrollar nuevas competencias y talentos tanto en una perspectiva integral como en una perspectiva sectorial, necesarios en un entorno tan cambiante y desafiante para la institucionalidad de la seguridad y defensa. La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.

La mayor amenaza para la buena gobernanza viene de la corrupción, la violencia y la pobreza, todo esto debilita la transparencia, la seguridad, la participación y las libertades fundamentales.

¿Qué vamos a entender por gobernanza aplicada a la seguridad y defensa? Podemos entenderla como las tradiciones e instituciones en donde se ejerce la conducción política de la seguridad y defensa en un país. Esto incluye el proceso en que los conductores son seleccionados, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Será posible alcanzar mediante de la implementación de la gobernanza en la seguridad y defensa mejores resultados en cuanto la conducción política y el empleo

y uso de las fuerzas en la región con la implementación de una generación de Llibros Blancos.

¿Qué entenderemos por una nueva generación de Libros Blancos? A partir de los noventa, cuando aparecen los primeros Libros Blancos (LB), se genera un proceso que ha tenido esta evolución de acuerdo al autor:

1. Primero los LB sirvieron como mecanismos de diálogo entre la sociedad y el Estado, en un momento en que los países transitaban de dictaduras hacia una era democrática. También constituyeron mecanismos de diálogo entre organismos del Estado.
2. La segunda generación se desarrolló para tratar de dar institucionalidad a la defensa, derivado de una reconcepción de la misma, dentro de un ambiente de construcción de relaciones civiles-militares y político-militares.
3. La tercera generación de LB se enfocó en la gestión de la defensa, preocupándose por la evolución de la institucionalidad y las políticas.
4. Los LB de la cuarta generación estuvieron orientados a mejorar la eficiencia de los Ministerios de Defensa, involucrando otro nivel de relacionamiento, ya no definido por contextos de guerra. Identificaron la fragilidad de sus marcos jurídicos e institucionales. Se desarrollaron entre los años 2000-2010, buscando más claridad y apuntando a la construcción de un nuevo concepto de defensa. Son menos pragmáticos y más futuristas.
5. Una quinta y más nueva generación está en la lucha de ampliar el concepto de defensa, evolucionando de tal forma que involucra la seguridad y mecanismos económicos para la defensa. Se expande el concepto de defensa y se aproxima más a la seguridad buscando una visión sistémica de largo plazo, dando inicio a los Libros Blancos, de seguridad solamente o de seguridad y defensa combinados, alrededor de considerar elementos que nos muestran preocupantemente escenarios complejos.

Lo anterior permite reflexionar acerca de la siguiente presunción: existen elementos que posibilitan disponer de una base común de aplicación entre los países de la región para elaborar Libros [de la Defensa] Blancos de quinta generación. Creo que una pregunta es suficiente para expresar la hipótesis inicial: ¿por qué, en un momento determinado, surge la necesidad de elaborar un Libro Blanco? A esta interrogante añadiría otras, más bien de carácter metodológico, entendiendo que la metodología, en este caso, no está inmersa en un ambiente primariamente científico, sino político. Estas preguntas son, básicamente, dos: ¿qué características darle?

y ¿cómo hacerlo? Se trata, creo, de interrogantes que también aluden a inquietudes comunes a nuestros países.

El contexto

En primer lugar, hay que subrayar que ha sido y es una nueva experiencia para nuestros países. Chile publicó su primer Libro Blanco en 1997, y Haití publicó su primero, llamado "Libro Blanco para la Seguridad y Defensa del Desarrollo Económico y Social Sostenible de Haití", a mediados del 2015.

Segundo, y en general, la necesidad de elaborar Libros Blancos en contextos complejos se manifiesta en situaciones donde la democracia se encuentra en grados diversos de consolidación. Pero con independencia del grado de avance en que se encuentre el respectivo proceso de consolidación democrática, el tipo de desafíos generales presentes es similar:

a) Satisfacción de los principios democráticos
b) Necesidad de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad
c) Necesidad de reparación y fortalecimiento de una relación político-militar dañada

Frente a estos desafíos genéricos o contextuales, la *elaboración* de un Libro Blanco surge como una respuesta posible y adecuada.

Ahora, ¿qué ventajas ofrece la elaboración de un documento semejante?

- Primero, permite disponer de una política de defensa explícita, manifiesta, que puede ser públicamente conocida, observada en el curso de su aplicación y evaluada.
- Segundo, ofrece la posibilidad de tratar la política de defensa como una política pública, dando posibilidad de participación y expresando transparencia. Elaborado así, el Libro de la Defensa promueve la legitimación de la política de defensa como política de Estado (entendida como suprapartidaria y de largo plazo; no sujeta al período de mandato del gobierno de turno).
- Tercero, el Libro de la Defensa conduce a reconocer y reafirmar algunas cuestiones fundamentales:
  - ✓ La necesidad del contacto con actores sociales: ONG especializadas en materias medioambientales, ONG y asociaciones sociales (de víctimas de accidentes con minas, por ejemplo) vinculadas a procesos de desminado, etcétera.

- ✓ La necesidad de trabajo intersectorial (o interagencial). Se trata de la integración dentro del gobierno, particularmente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa.
- ✓ La necesidad de plantearse nuevos ámbitos de modernización del sector de la defensa.

- Cuarto, el Libro Blanco establece un espacio del trabajo técnico-profesional con las Fuerzas Armadas. Un espacio que exige a los civiles conocimiento y pericia en los temas de la defensa.
- Quinto, y como efecto de lo anterior, contribuye a generar liderazgo sustantivo, y no solo formal (escrito en las leyes) de la autoridad política.
- Sexto, el Libro Blanco no ofrece una respuesta a todos los dilemas de la defensa o de la relación político-militar, pero permite la continua revisión de conceptos y orientaciones, y un permanente ámbito de debate civil-militar.

Se destaca la palabra *elaboración* porque si bien el Libro como producto constituye un logro en sí muy significativo, el proceso de diálogo y trabajo conjunto –civil-militar, estatal y privado– es todavía más relevante, si cabe.

Ahora enfatizo además que *se trata de un proceso continuo.* En este sentido, la producción de un primer Libro de la Defensa debiera ser entendida solo como un primer paso de un trabajo dinámico y permanente.

Más allá de estos rasgos generales de los Libros de la Defensa como respuesta a los dilemas o desafíos genéricos, la elaboración misma de un Libro responde a cómo tales desafíos encuentran respuesta en las realidades singulares de nuestros países.

Y aquí no hay recetas. Aquí entran los datos de la realidad específica y entra la "Política": redefinición de roles de los actores, redefinición de sus funciones, redefinición de sus vínculos por medio de *persuasión* y, sobre todo, *liderazgo político-civil,* particularmente en aquellos países donde la democracia ha surgido o se ha restaurado como producto de un proceso de pacificación negociada o de un proceso de transición política por la vía de un acuerdo o de un pacto.

Ahora bien, aunque no hay recetas, sí existe la necesidad básica, común a todos nosotros, de entender que el Libro de la Defensa no tiene por propósito resolver todos los problemas de la modernización del Estado, ni todos los desafíos del sector de la defensa y de la relación político-militar:

- Algunos problemas corresponden al plano constitucional.
- Otros deben resolverse en el plano jurídico.
- Otros deber hallar solución en el ámbito legislativo.

Sin entrar en detalles, se puede afirmar, con conocimiento de causa, que en el caso de Chile, donde me correspondió trabajar en los dos textos elaborados y publicados hasta ahora, el contexto en que se elaboró el Libro de la Defensa Nacional de 1997 fue distinto del contexto en que se redactó el texto del 2002.

Los desafíos previos a la elaboración

En esta sección se pueden distinguir: desafíos generales y desafíos para la relación Estado-sociedad. Básicamente, entre los desafíos generales pueden incluirse los siguientes:

a) Entender la defensa como un política pública. Esto significa un compromiso de participación y un compromiso de transparencia. Es necesario considerar que la elaboración de un Libro de la Defensa constituye un nicho de participación en la formulación de una política de defensa.
   Esto es especialmente importante en nuestros países, donde la elaboración de políticas en el sector de la defensa, en tanto ejercicio público y participativo, no tiene tradición previa. Además, el sector de la defensa es, por sus características, una tarea más compleja que otros sectores estatales. Pero esto no es excusa para que se lo exima del comportamiento que se les exige a otros sectores públicos en un Estado democrático.
b) Entender la defensa como una política de Estado, es decir, como ya se indicó, independiente de la contingencia política y proyectada más allá del mandato del gobierno de turno.
c) Entender que la clave de la actividad en el sector de la defensa (incluida la elaboración de un Libro de la Defensa) es la construcción de un modelo de mutua cooperación civil-militar. Por una parte, esto significa generación de confianza, establecimiento de bases para el trabajo en común y delimitación de los campos donde la cooperación militar a la autoridad política-civil es posible y necesaria, entre otros. Por otra parte, significa abrir un diálogo civil-militar acerca de una materia que ha tendido a verse como estática en la tradición de nuestros países, cuando en realidad es muy dinámica (y lo será crecientemente).

En relación con los desafíos para la relación Estado-sociedad pueden mencionarse los siguientes:

a) Asumir la necesidad de la rendición de cuentas, es decir, de un ejercicio que tiende a satisfacer la exigencia de la sociedad por conocer qué se hace en Defensa, cuánto cuesta, cómo y por qué se gastan los recursos de una determinada manera, por mencionar algunos.
b) Tener o disponer de iniciativa gubernamental, es decir, voluntad política de la máxima autoridad civil del Estado (y respaldo continuo del Ministerio de Defensa).
c) Necesidad de incorporar a las fuerzas armadas a la iniciativa (por extensión, debe adoptarse una decisión respecto de las fuerzas de orden y seguridad; pero esto dependerá de la realidad específica de cada país).
d) Seguridad de que la iniciativa no responderá a intereses exclusivos y excluyentes de las fuerzas armadas.
e) Necesidad de conseguir la legitimidad de la iniciativa frente a la sociedad civil. La legitimidad se fortalece con un claro compromiso de participación ciudadana y un serio compromiso de transparencia nacional e internacional.

Los desafíos durante la elaboración

Se trata de aquellos dilemas que debe enfrentar el sector de la Defensa en sí mismo. En este sentido, son desafíos para la autoridad sectorial los siguientes, al menos:

a) Formación del equipo central-mixto bajo dirección civil (la política de defensa es un propósito gubernamental).
b) La necesidad de crear mecanismos que faciliten la construcción de confianza entre civiles y militares. Estos mecanismos pueden ser extremadamente sencillos, como fue el caso chileno de iniciar la elaboración del Libro de la Defensa 2002 con un seminario realizado a bordo de un buque de la Armada durante dos días y medio de navegación. En el ambiente "cerrado" y "aislado" que proporcionó el buque, se generó confianza con bastante facilidad a partir de la convivencia cotidiana a bordo.
c) Definiciones iniciales sobre los alcances de la iniciativa. Referido al carácter del Libro:
    - Qué se tiene (de qué se parte), qué se quiere, qué se debe revisar, actualizar o agregar.
    - Carácter descriptivo versus normativo del texto.
    - Carácter doctrinario versus programático.

- Alternativa entre la expresión solo de materias consensuadas o la inclusión también de materias que no alcanzan consenso, pero consideradas relevantes para la autoridad sectorial, con la salvedad de explicarlo así en el texto.
- Precisiones en relación con las misiones distintas de la defensa asignadas a las fuerzas armadas por la Constitución y las leyes.

d) Definición de algunos conceptos. Por ejemplo:
   - Defensa entendida como protección frente a riesgos o amenazas externas y distinta, por lo tanto, de la seguridad pública o el orden público interior.
   - Defensa entendida como nacional, en cuanto a que el esfuerzo del sector de la defensa acompaña al esfuerzo de la diplomacia.

e) Necesidad de encontrar un lenguaje común (que a veces se puede exponer en un glosario para tenerlo como referencia).

f) Necesidad de diseñar la metodología de trabajo.

g) Definición de las reglas del juego:
   - Definición de roles de los actores y equipos integrados a la iniciativa.
   - Cómo dirimir diferencias en el debate.
   - Clara y abierta definición del proceso de toma de decisiones: reserva del resorte de la decisión en última instancia para la autoridad ministerial o gubernamental que corresponda.

h) Decidir cómo llevar el control del debate: a veces se requiere de una persona que cumpla la función de un "controlador de documentos", es decir, que recoja todos los documentos producidos, los mantenga archivados y ordenados y conozca su contenido al detalle, de manera que esté en condiciones de responder cualquier duda documental que se requiera resolver.

i) Necesidad de definir la relación que se desea mantener con los medios de comunicación.

Los desafíos posteriores al debate

Aluden a los desafíos de contenido y redacción. Debe hacerse la salvedad de que el tema de la participación encuentra aquí un límite, ya que se trata de tareas a realizar por un equipo reducido de personas, debido al propio carácter de dichas tareas. Eso sí, por razones de transparencia, resulta imprescindible dejar establecido desde el comienzo del proceso que la responsabilidad final de la elaboración del texto debe corresponder al equipo ministerial conformado por la autoridad del sector y, en definitiva, a la propia autoridad del sector. Ahora bien, los desafíos correspondientes a esta etapa del proceso son, básicamente, los siguientes:

a) La sistematización del debate.
b) La identificación de los contenidos consensuados o compartidos.
c) La decisión respecto de las diferencias.
d) Proceso de redacción: un dilema en sí mismo.
e) Elaboración del Plan de Difusión del Libro Blanco al público (tanto en el plano nacional como internacional).

Finalmente, hay que enfrentar desafíos que se constituyen como efectos de una política pública, como:

- La aparición y gestión de una "comunidad de Defensa".
- La constitución de la Defensa como un tema de opinión pública.
- La necesidad (y posibilidad) de ampliar la participación a políticas específicas de la política de Defensa: medio ambiente, incorporación y papel de la mujer en las fuerzas armadas, etcétera.

Los Libros Blanco en Centroamérica

En este contexto, los países de Centroamérica[1] toman la iniciativa de definir Políticas de Defensa mediante Libros Blancos en un doble sentido, como lo afirma Juan Rial.[2] Como un mecanismo de confianza mutua para comunicar a los otros países cuál es la política de Defensa en el marco del proyecto de país existente; y con mayor énfasis, como un proyecto de comunicación social, en un esfuerzo de comunicación hacia las organizaciones militares, hacia la sociedad y hacia la clase política, para legitimar el proceso y tratar de formar comunidades de Defensa y que permitieran tratar de formar una cultura de Defensa.[3]

---

1 Entenderemos para este caso por países de Centroamérica a aquellos que tienen Ministerio de Defensa: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana; este último, por haberse integrado al Sistema de Integración de Centroamérica.

2 Juan Rial, "Los Libros de la Defensa", Seminario "México La Seguridad Nacional en la Encrucijada", 25 y 26 de septiembre de 2007.

3 Es importante tomar en cuenta que la Resolución 829/2002, del Consejo Permanente de la OEA, denominado "Directrices sobre Libros Blancos de Defensa", señala que "los países de las Américas han identificado la elaboración y el intercambio de Libros Blancos de Defensa como útil mecanismo de fomento de la confianza y de la seguridad para la promoción de la seguridad en el Hemisferio. Asimismo, "que en las Américas no existe un formato estándar establecido de común acuerdo para los Libros Blancos, lo que es quizá una consecuencia lógica de los diversos contextos históricos, geográficos, culturales, políticos y fiscales en que los países de las Américas definen los peligros para su seguridad y sus objetivos, capacidades y restricciones en materia de defensa".

Es interesante señalar que siendo el mayor énfasis de los Libros Blancos comunicar al interior del país hacia diversos sectores, esto surja, en la mayoría de ellos, desde la institucionalidad de la Defensa que es totalmente militar, con la excepción de Nicaragua, donde el Ministerio de Defensa, totalmente civil, asumió el liderazgo, aun sin estar dentro de la cadena de mando.

Aunque los procesos se iniciaron a finales de los 1990, no fue hasta casi mediados del dos mil que se presentaron, como puede observarse en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Año de presentación de los Libros Blancos

Año	País	Nombre
2003	Guatemala	Libro de la Defensa Nacional
2005	Nicaragua	Libro de la Defensa Nacional
2006	Honduras	Libro de la Defensa Nacional
2006	El Salvador	Libro de la Defensa Nacional

En Centroamérica, la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional partió de tres premisas fundamentales. La primera es que las manifestaciones de disconformidad con el *statu quo* político y económico (no necesariamente expresadas por medio de la lucha armada) suponían una amenaza directa para la continuidad y la estabilidad del Estado, de tal modo que automáticamente constituían un problema de seguridad nacional. La segunda es la lectura "Este-Oeste" de los conflictos centroamericanos y su cooptación (y alimentación) por parte de la confrontación bipolar geoestratégica de la Guerra Fría, que a su vez institucionalizó la "contención del comunismo" y la "lucha contra el enemigo interno".

La tercera premisa, de tipo más estratégico, era el convencimiento de que la mejor opción para atajar dichas amenazas era la acción militar, lo que de algún modo implicaba actuar únicamente sobre las consecuencias y no sobre las causas de los problemas. El modelo de seguridad regional resultante, que tuvo una de sus principales expresiones en el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), fue altamente dependiente de factores y actores externos, exclusivamente estatocéntrico, sumamente militarista y más enfocado a labores de contrainsurgencia que de defensa o seguridad pública.[4]

[4] Jordi Urgell García, "La seguridad (humana) en Centroamérica: retorno al pasado", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76, Seguridad Humana, conceptos, experiencias y propuestas, p. 46.

La paz y la democracia llegan a Centroamérica en la década de los noventa, desde el vehículo de una concepción regional de destino. La pacificación y la democratización de las sociedades solo se vislumbró desde la integración. El advenimiento de la paz y los procesos de democratización fueron los dos grandes mensajeros de la nueva ronda de integración que se inició en los 90.[5]

Los Acuerdos de Paz de Esquipulas[6] –que son realmente acuerdos de democratización–, son asumidos desde la institucionalización misma de la Reunión de Presidentes, eje fundamental en la nueva ronda de integración asumida en la subregión hasta nuestros días.

Centroamérica asume su proceso de integración como una integración basada en valores y principios; esto es, en el vínculo democrático inderogable que debe unir como destino irreversible a los Estados centroamericanos.

Integración y democracia sean elementos interdependientes e inseparables en la subregión, a los que debe sumarse el concepto de seguridad que se concibe regionalmente. Esto explica por qué el modelo centroamericano se denomina como "Seguridad Democrática", en el sentido que no concebimos la seguridad sin democracia y esta última es la base de toda seguridad posible, basada en el Tratado Marco de Seguridad Democrático en Centroamérica (TMSD).[7]

Al destruirse el viejo orden imperante en la subregión, es interesante destacar, como un tercer punto, que no se generó un vacío; por el contrario, hubo una sustitución del paradigma de las doctrinas nacionales por ese nuevo paradigma o modelo de seguridad democrática, cuyos principios, llevados a la práctica, fueron los que terminaron por corroer el antiguo estado de cosas, haciendo nacer una Centroamérica renovada.

El proceso de Esquipulas no solo facilitó los acuerdos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996) y la alternancia en Nicaragua (1990), sino que cristalizó desde principios de los años 90 en un entramado institucional[8] que tenía como prin-

---

5 Mauricio Herdocia Sacaza, "Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: su influencia dentro de la OEA", *Security and Defense Studies Review*, Interdisciplinary Journal, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Volume 4, nº 1, Spring 2004, p. 2.

6 Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido como los Acuerdos de Esquipulas II. Guatemala, 7 de agosto de 1987.

7 Para Jordi Urgell, el punto de encuentro entre la seguridad humana y la pacificación de Centroamérica es el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), suscrito en 1995. Sus pioneras provisiones en materia de seguridad humana se han visto hipotecadas por algunos de los "pecados originales" del Tratado (como la exclusión de Panamá y Costa Rica) y superadas por la evolución del contexto político, con la aparición de nuevas formas de violencia en América Latina o la reconfiguración de la agenda de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Urgell García, Jordi, "La Seguridad (humana) en Centroamérica: retorno al pasado", op. cit., pp. 144-145.

8 Algunas de dichas instituciones (y sus fechas de creación) son las siguientes: Parlamento Centroamericano (PARLACEN, 28 de octubre de 1991); Sistema de Integración Centroamericana (SICA)-Pro-

cipal objetivo la integración centroamericana y la consolidación de la pacificación y la democratización iniciadas primero bajo el marco de Contadora[9] y posteriormente Esquipulas. El TMSD, concebido como un instrumento complementario al Protocolo de Tegucigalpa, fue firmado por los seis gobiernos centroamericanos el 15 de diciembre de 1995 en Honduras.[10] Como se afirma en el mismo Tratado, sus principales objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas[11] y que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional.

Conclusiones

La formulación de políticas de seguridad y defensa en escenarios que cada vez se complican, están demandando respuestas acordes a los desafíos que ellos plantean.

David Pion Berlin define los Libros Blancos como documentos

> para hacer visibles los objetivos, capacidades y estrategias de defensa a cada nación hacia el resto de las naciones de la región, e incluso más allá; sin embargo, constituyen largos tratados, repletos de generalizaciones que dicen poco de las realidades de la defensa de un Estado en particular. La analogía sería una casa abandonada, recientemente remodelada, a la cual se le ha instalado una nueva ventana; cuando nos acercamos a mirar hacia el interior, vemos un cuarto mal iluminado y con pocos muebles. Hay pocas cosas adentro y lo que se encuentra allí es de poco interés.[12]

---

tocolo de Tegucigalpa (13 de diciembre de 1991); Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 10 de diciembre de 1992), Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana-Protocolo de Guatemala (29 de octubre de 1993); Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (20 de agosto de 1994); Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, octubre de 1994); Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA, 30 de marzo de 1995); Comisión de Seguridad de Centroamérica (TMSD, 15 diciembre de 1995).

9 El Grupo de Contadora, integrado por Venezuela, México, Panamá y Colombia, se creó en 1983 con el propósito de promover la paz en Centroamérica. En 1985 los gobiernos de Argentina, Perú, Brasil y Uruguay conformaron el llamado Grupo de Apoyo a Contadora, dando lugar al Grupo de los Ocho. Dicho grupo, cuyos esfuerzos diplomáticos fueron continuados y culminados por el proceso de Esquipulas, pasó a denominarse Grupo de Rio en 1990, que actualmente es una de las principales plataformas de cooperación latinoamericana.

10 Posteriormente lo han suscrito Belice y República Dominicana, respectivamente.

11 El interés por dotarse de un nuevo modelo de seguridad en la región se remonta a poco después de la firma del Protocolo de Tegucigalpa. Así, en 1992, la Comisión de Seguridad de Centroamérica ya decidió abordar la cuestión en el marco del SICA. Las labores de discusión y elaboración del nuevo modelo avanzaron decisivamente durante la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica celebrada en 1994 en Honduras.

12 Ibíd, p. 66.

El reto de los Libros Blancos de la región es escaparse de esta analogía de Pion Berlin. En muchos de los Libros Blancos han habido pocas cosas adentro, grandes pronunciamientos, pero poca ejecución, demuestran y desnudan una realidad que no se puede esconder, porque los "Libros Blancos hacen propaganda, al indicar que son el producto de una amplia consulta, en la que ha participado una variada gama de grupos de civiles y militares. El haber reunido a tantos para discutir la agenda de los asuntos de la defensa es notable",[13] porque ha puesto a mayor número de personas en el ámbito de la defensa. Ejemplos como el de Guatemala, donde al formarse una Comunidad de Defensa, paralela a otros esfuerzos de la sociedad, ha permitido poner a discusión *algunos* aspectos importantes en la "transformación" que se ha pretendido hacer, pero se ha obviado para discutir cosas transcendentales como las reformas a la Ley Constitutiva del Ejército, que permitiría la inclusión de civiles en puestos medios dentro de la estructura ministerial.

Asimismo entender que

> de ninguna forma se trata de documentos puramente militares [aun cuando en todos los ministerios centroamericanos o muchos países, la columna vertebral son militares o la influencia de ellos es profunda], aunque es imposible determinar quiénes redactaron cada uno de los contenidos de los informes, pero la superficialidad [en algunos de los temas] de los documentos deja ver la falta de experticia que en realidad existe en materias de defensa. A pesar de toda la consulta, colaboración y discusión, la mayoría de los Libros Blancos no son más que reflexiones superficiales y generalizaciones estériles. De hecho, se puede llevar a cabo una fácil transposición de frases completas del Libro Blanco de un país hacia el de otro país, sin llegar a alterar, en lo fundamental, lo que se ha querido decir.[14]

Es importante que entendamos que *los Libros Blancos revelan exactamente lo que podemos esperar de las naciones que se encuentran en una región en que la defensa no constituye una prioridad*, lo que se refleja aún más en la administración, entendida esta como *dirigir una institución. Ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan*, la Defensa no es una prioridad en muchos países, donde después de conflictos armados internos y de un desgaste institucional militar, estas instituciones se han reposicionado ante la opinión pública, y los líderes políticos no intentarán cambiar el rumbo en el corto y mediano plazo de ello, aun a pesar que se muestren muy abiertos, incluso a formular Libros Blancos, cuyo ejercicio ha sido fundamental para ampliar el número de civiles que se interesen. Tal vez de esa forma podamos reducir el tiempo de optimizar la administración desde una visión totalmente política.

---

13 Ibíd.
14 Ibíd.

Bibliografía

Herdocia Sacaza, Mauricio, "Integración y Modelo de Seguridad Democrática en Centro América: su influencia dentro de la OEA", *Security and Defense Studies Review*, Interdisciplinary Journal, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Volume 4, nº 1, Spring 2004.

Rial, Juan, "Los Libros de la Defensa", Seminario "México La Seguridad Nacional en la Encrucijada", 25 y 26 de septiembre de 2007. http://www.seguridadcondemocracia.org

Urgell García, Jordi, "La Seguridad (humana) en Centroamérica: retorno al pasado", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76, Seguridad Humana, conceptos, experiencias y propuestas.

©CEEAG

FUNDADO EL 15 DE JULIO DE 1906

MEMORIAL
DEL
Ejército de Chile

- LA FUERZA TERRESTRE EN OPERACIONES DISTINTAS A LA GUERRA
- PLAN ATACAMA 2015: EXPERIENCIAS ANTE CATÁSTROFES
- INTUICIÓN VS RAZONAMIENTO. DECISIONES EN EL MANDO TIPO MISIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES MILITARES
DICIEMBRE - 2015 Nº 495

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 117-130

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

El concepto de crisis internacional según los actuales Libros de Defensa de Argentina, Chile, Perú y Bolivia

The Concept of International Crisis According to the Books of National Defense of Argentina, Chile, Peru and Bolivia

Carlos Cammas W.*
Leonardo Palma G.**
Mauricio Labrín B.***
Ismael San Martín H.****
Academia de Guerra del Ejército de Chile

Resumen: El presente artículo busca dar a conocer el tema a desarrollar junto a sus lineamientos, sintetizando y conceptualizando por una parte las nociones básicas de crisis internacional de los últimos Libros de Defensa de Argentina, Bolivia, Chile y Perú, de forma descriptiva, para posteriormente identificar las variables claves y comunes que permitan efectuar una comparación entre las posiciones o posturas de los diferentes Estados y, finalmente, establecer la actitud político-estratégica de estos, en relación con sus intereses vitales, en el contexto de las relaciones internacionales, que sirva a la identificación propia de riesgos y amenazas para una correcta lectura de los objetivos estratégicos de cada uno y cómo estos afectan en la maniobra o gestión de crisis que debe realizar el Estado de Chile.

Palabras claves: Crisis internacional – Narcotráfico – Terrorismo – Emergencia – Catástrofes

Abstract: This article addresses to the concept of international crisis according to the Defense White Books of Argetina, Chile, Peru and Bolivia. Firstly, the basic notion of international crisis contained the mentioned official documents is examined. Secondly, key issues and common variables are identified, in order to compare the different perspectives held by the States. Finally, strategic political attitude of each State is established, with the aim of contribute to the proper identification of risks and threats and determine how the crisis management performed by the state of Chile can be affected.

Key words: International Crisis – Drug Trafficking – Terrorism – Emergency – Disaster

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2015
Fecha de aceptación y versión final: 1 de marzo de 2016

---

* Carlos Cammas es Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Caballería Blindada. Email: ccammasw@yahoo.com

** Leonardo Palma es Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Ingenieros. Email: leonardo.palma@gmail.com

*** Mauricio Labrín es Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, del arma de Caballería Blindada. Email: malabuch@hotmail.com

**** Ismael San Martín es Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor, de Material de Guerra. Email: ismael.sanmartin@gmail.com

©CEEAG

Introducción

En el desarrollo del presente trabajo se buscó conceptualizar la crisis internacional de los últimos Libros de Defensa de Argentina, Bolivia, Chile y Perú, inicialmente de una manera descriptiva, aplicando un análisis documental con un procedimiento cuantitativo y cualitativo (para los países que no lo declaran), para posteriormente identificar las variables claves y comunes que permitan efectuar una comparación entre las posiciones o posturas de los diferentes Estados y, finalmente, establecer la actitud político-estratégica de estos, en relación con sus intereses vitales, en el contexto de las relaciones internacionales, que sirva a la identificación propia de riesgos y amenazas para una correcta lectura de los objetivos estratégicos de cada uno y cómo estos afectan en la maniobra o gestión de crisis que debe realizar el Estado de Chile.

Para enfrentar el presente trabajo es necesario establecer una aproximación a la definición de crisis internacional, con el propósito de desarrollar una descripción y comparación coherente en la fase de análisis y efectuar unas conclusiones y proposiciones acordes a lo estipulado. Es así como podemos establecer, de acuerdo con un sinnúmero de definiciones, que esta abarca gran amplitud de conceptos y de diferentes áreas de estudios (económica, social, medioambiental, individual, regional, etc.), pero principalmente se encuentran referidos a una variación de una situación estable (de diferentes elementos), que puede desencadenar o estar incluido en un conflicto entre partes y que requiere una decisión urgente que afecta factores claves dentro de un entorno inestable. También dice relación con las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales, en donde estos conceptos se refieren a enfoques realistas e idealistas (clásicos) y equilibrios entre conflicto y cooperación, en donde se debe tener presente que las crisis pueden desencadenar una guerra o no.

En cuanto al modelo político estratégico, para los Estados, según la coyuntura en que se encuentren deben desarrollarlo para afrontar una crisis internacional. Este modelo concebido podrá variar en el tiempo de acuerdo con el momento y situación que se esté enfrentando. Para lo anterior, existen dos modos de afrontar dicha coyuntura: un modo directo y un modo indirecto. El modo directo considera como preponderante la participación de las FF.AA. en la obtención de los objetivos políticos, pero no constituye exclusividad de la estrategia militar, sino que el campo de acción bélico tiene mayor gravitación; en cambio, en el modo indirecto toman preponderancia los otros medios, diferentes de los militares. Estos modelos no pueden interactuar o coexistir simultáneamente, pero sí se pueden alternar. La única posibilidad de que coexistan, al mismo tiempo, es contra dos amenazas, es

decir, emplear un modo contra una y, paralelamente, el otro modo contra la otra, y también alternarlos en el tiempo.

Definido el modelo político-estratégico para afrontar la crisis se deben utilizar medios o instrumentos de acción política que permitan hacer frente a los diferentes acontecimientos que se presentarán durante el desarrollo de esta, estos son:

- La Persuasión, que consiste en mover a los pares a creer los puntos de vista propios, o hacer algo que convenga a nuestros intereses.
- La Inducción, que busca provocar alguna acción o reacción de parte de los pares que sea conveniente o necesaria para el interés nacional.
- La Negociación, que permita a los actores hacer coincidir criterios dispares.
- La Compulsión, que logre vencer la renuencia a ceder o actuar como uno desea o necesita.
- Por último, la Coacción, que consiste en utilizar la fuerza o violencia que se aplica para obligar a que se diga o ejecute algo.

Por otra parte, es necesario tener claramente definidas las fases de la maniobra de crisis: reto, respuesta, reacción y acuerdo, ya que marcan la ruta que deben seguir los instrumentos como la economía, diplomacia, sicopolítica y fuerzas militares, permitiendo al conductor mantener la libertad de acción e iniciativa en la gestión de crisis.

Finalmente y de acuerdo con lo establecido en la presente introducción, nos permitimos asimilar los conceptos de controversia, conflicto, tensión, riesgos y amenazas, principalmente en los países o Estados que no lo declararon explícitamente, como Perú y Argentina, con el propósito de evidenciar los factores claves para un adecuado análisis.

Argentina

En el Libro Blanco de la Defensa Argentina año 2010 no se explicita el concepto de crisis internacional. Sin embargo, según lo establecido en diferentes textos de consulta, la crisis se puede asimilar a los conceptos de tensión, controversia, riesgos y amenazas, entre otros. Luego al abordar el análisis del presente texto, se integró dicha similitud conceptual para inferir los elementos básicos de la presente descripción. Consecuentemente, el Libro de la Defensa, en su parte III, capítulo XIV, establece "La dimensión Internacional", y declara que esta comprende la proyección

de los valores y objetivos de la política nacional de defensa, y debe entenderse como complemento de la política exterior del Estado. Además se declara que se adoptó una concepción y posicionamiento internacional de carácter defensivo. De esta manera, la nueva postura sustituye las antiguas hipótesis de conflicto con medidas de confianza, de cooperación y de integración con los vecinos y el planeamiento estratégico por capacidades. La implementación de esta concepción se establece en una instancia política inserta en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa: la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa.

La defensa nacional es la "integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas armadas en forma *disuasiva*, para enfrentar las agresiones de origen externo" y tiene por finalidad "garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, proteger la vida y la libertad de sus habitantes". Para ello, Argentina entiende por agresión de origen externo "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de Naciones Unidas".

En su capítulo XIV, "Prioridades regionales", establece que "la política internacional de defensa relativa a los espacios de interés estratégico puede ser ilustrada mediante un esquema de círculos concéntricos que van desde lo subregional hacia lo global. Es así como Suramérica es su espacio prioritario para la presencia institucional y las acciones de cooperación y complementación en materia de defensa, seguida por América Latina, el continente americano y luego las regiones y actores relevantes a sus intereses en el resto del mundo".

Además, se establece en la apreciación del escenario internacional que desde el término de la Guerra Fría el mundo ha enfrentado una etapa de complejidad en la seguridad internacional, relacionada principalmente en los siguientes postulados:

a) El cambio de los paradigmas teóricos tradicionales.
b) Una asimetría militar inédita desde tiempos del imperio romano.
c) El protagonismo ascendente de actores de naturaleza no estatal o transnacional.
d) La comprensión multidimensional de la problemática de la seguridad.
e) La dificultad de consenso global para dar respuesta a desafíos colectivos de origen reciente.
f) El conflicto entre las prácticas de los Estados y la regulación que los afecta en el concierto internacional.

Por otra parte, se estipula que el origen de varios desafíos internacionales se verán representados por:

> Inicialmente fenómenos de naturaleza transnacional de variada expresión, siendo los más importantes el terrorismo transnacional y el crimen organizado: tráfico de drogas, armas y seres humanos y piratería; posteriormente la crisis o conflictos de origen diverso en el "interior" de los Estados que amenazan con desbordar fronteras y desestabilizar regiones (tensiones étnicas, culturales y religiosas, debilidad del aparato estatal, hambrunas o emergencias sanitarias); y finalmente el cambio climático y el deterioro ecológico y medioambiental también podrían provocar disrupciones en el escenario internacional, en tanto que como consecuencia de ellos podría afectarse la producción de alimentos o producirse la extinción de cursos de agua dulce, provocando de esa manera flujos migratorios masivos o conflictos por los recursos alimentarios y el agua potable.

El Consejo de Defensa Nacional (CODENA) se establece como "órgano de asistencia y asesoramiento del Presidente de la Nación para la determinación de las situaciones de conflicto, riesgo y amenaza que debieran recibir la atención del Sistema de Defensa, así como de las medidas que al respecto hubieran de ser encaradas. El Libro Blanco de la Defensa explicita que el sistema de defensa de la Nación tiene como finalidad: a) formular planes contribuyentes a la preparación de la Nación para un eventual conflicto bélico y para la conducción en los distintos niveles de la defensa nacional correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional; b) atender, desde el nivel de la estrategia nacional, a la dirección de la guerra en todos sus aspectos; c) conducir en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional a las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico; d) preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional; e) asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y, eventualmente, las operaciones combinadas, son aquellas que se realizan entre dos o más países que pudieran concretarse".

Por otra parte y en relación con los "instrumentos de acción política", para la solución de conflictos o gestión de crisis, explicita claramente la coacción al ser afectada los intereses nacionales o contravenir los argumentos declarados en la carta de las Naciones Unidas y la negociación, relacionada principalmente con la acción de recuperación de las islas Malvinas, mediante organismos internacionales, regionales y vecinales. Este último punto conlleva implícitamente el concepto de persuasión a nivel internacional.

Finalmente, si bien no lo describe el Libro de Defensa, se aporta a la presente conceptualización de crisis internacional la existencia de un organismo dentro de la estructura de la defensa, encargado de evaluar y conducir las crisis, pero de un ámbito de acción más relacionado a las emergencias y catástrofes naturales, que se denomina "Comité de Crisis".

Chile

El Libro de Defensa de Chile año 2010, en su capítulo IV, hace mención y conceptualiza la visión nacional acerca del conflicto internacional y establece cuáles son los tipos desde el punto de vista de la Defensa. Dicha noción la podemos correlacionar claramente con la concepción de crisis internacional. Además es necesario explicitar que Chile declara su Modelo Político Estratégico como defensivo y disuasivo.

Consecuente con lo anterior, y para poder entender dicha conceptualización, es que nuestro Libro de Defensa establece algunas definiciones que es necesario conocer y entender. Estas son:

- *Definición de conflicto internacional:* es una relación de intereses contrapuestos entre actores internacionales, en que al menos uno sea un Estado, y que esté intencionalmente orientada a imponer la propia voluntad de una de las partes contra la resistencia de otra. Puede surgir a raíz de una diversidad de factores: históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos (factores geopolíticos).
- *Tipos de conflictos entre Estados:* la crisis o guerra asoman como las formas básicas de un conflicto, aunque es perfectamente posible que la primera derive en la segunda sin solución de continuidad.
- *Definición de crisis:* es un conflicto de intensidad limitada que busca alterar el *statu quo* e involucra a distintos actores del sistema internacional. En ella se trata de lograr ciertos objetivos mediante presiones o negociaciones sin llegar al enfrentamiento o uso generalizado de la fuerza, por lo que rara vez tendrá una generación espontánea. Desde una perspectiva política, la crisis puede ser motivada por causas de diverso orden, las relaciones entre los Estados o en el plano interno de un país y expresarse como crisis internacional cuando la situación desencadena una intervención de terceros.
- *Definición de guerra:* es un conflicto armado en que están amenazados los intereses vitales de un país, por lo mismo, es la expresión más extrema o severa del conflicto y compromete la acción de todo el potencial del país. La guerra no surge intempestivamente, sino que suele ir precedida de la escalada de una crisis. La falta de acuerdo entre las partes en una situación de crisis o las distintas percepciones que puedan tener respecto de la intención adversaria de emplear la fuerza militar como última opción. En su forma contemporánea, la guerra se manifiesta con rasgos que la diferencian de períodos anteriores:

- Se ha producido una evolución desde la guerra total a la guerra limitada, tanto por los objetivos perseguidos como por el escenario, la duración y las capacidades envueltas.
- Se han consolidado soluciones estratégicas que privilegian un empleo conjunto y flexible de los medios militares.
- Han aparecido actores armados no estatales con capacidad de desafiar al Estado.

• *Dinámica del conflicto armado:* los Estados, unidad política básica de las relaciones internacionales, interactúan en un sistema internacional en cuya regulación la humanidad ha ido avanzando paulatinamente. Sin embargo, el conflicto sigue siendo uno de los elementos que tensionan el ambiente mundial y, por tanto, resulta imprescindible entender los factores básicos: el escenario, el riesgo, la amenaza y la agresión (definiciones conforme Anexo 1) que intervienen en su aparición y desarrollo, y cómo interactúan.

Finalmente, un concepto que es necesario entender es el de "Agresión", para ello se tiene como referencia el que estableció la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974: "agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado". De acuerdo con este concepto, la ONU considera agresor, *prima facie*, al Estado que primero haga uso de la fuerza armada en contravención de la Carta, pudiendo el Consejo de Seguridad concluir en definitiva respecto de la determinación de la naturaleza y alcance del acto. A su vez, y conforme al artículo 5 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del que Chile es parte, la agresión es un crimen respecto del cual la citada Corte tendrá competencia. Resolución nº 3.314/1974 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Perú

El Libro de Defensa de Perú 2005 no declara en sus capítulos el concepto de crisis internacional, pero podemos inferir mediante la lectura de este texto que esta nación conceptualiza de diferentes formas y ámbitos los temas relacionados con esta definición, donde se declaran cinco rasgos característicos, destacándose entre estos: "El surgimiento de la economía de la información y la transformación de los procesos conflictivos, incluyendo a los que implican manejo de la coerción racionalizada de Estado (conflictos interestatales)". En relación con las políticas de Estado para la

seguridad y defensa nacional, se plasma en el capítulo III del libro, entre estos puntos, que el "Estado peruano en su proceso de desarrollo y consolidación, se mantiene alerta y preparado a fin de hacer frente a las amenazas contra la nación y el Estado, a fin de garantizar su seguridad, base indispensable para lograr el desarrollo y alcanzar sus objetivos", lo que se fundamenta en resumen en la participación de la sociedad peruana en la solución de los conflictos internos y externos, por medio de la presentación de la situación de forma veraz y oportuna, a fin que la sociedad se identifique con la acción del Estado y además de una acción diplomática activa de carácter preventivo y de permanente coordinación con el consejo de seguridad nacional. Las controversias o divergencias entre los Estados deben solucionarse en el marco de la fraternidad, solidaridad, convivencia pacífica, apoyo mutuo, intereses comunes, estricta reciprocidad, respeto a la independencia y soberanía de los Estados, respeto y cumplimiento de los tratados y convenios internacionales y la firme adhesión a las normas y principios del Derecho Internacional, Derechos Humanos, Carta de Naciones Unidas y del sistema internacional.

Además de considerar una acción combinada para enfrentar amenazas y riesgos que comprometen al Perú y a uno o más Estados vecinos, estos serán conducidos mediante planeamientos y ejecución conjuntos.

La estrategia de seguridad del Perú es defensiva-disuasiva**.** La acción militar por las Fuerzas Armadas es el último recurso que empleará el Estado peruano para actuar exclusivamente en su defensa.

Por otra parte, se declara que las nuevas amenazas y otros desafíos de seguridad constituyen un problema complejo que requiere una respuesta multisectorial, más aún identificándose amenazas de carácter externo, como:

1. Las que podrían generarse si se intenta aplicar en la subregión sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del Derecho Internacional.
2. Las que podrían surgir de crisis, en función de la escasez de recursos naturales de valor estratégico, como recursos vitales.
3. El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.

Finalmente, desde el punto de vista de la proyección internacional de las Fuerzas Armadas, tratado en el capítulo VII, podemos mencionar que la política de defensa nacional del Perú dispone de Fuerzas Armadas en condición de contribuir al mantenimiento de la paz internacional. Las Fuerzas del Perú participan únicamente en operaciones que no impliquen el uso de la fuerza coercitiva. El Presidente de la República decide acerca del envío de estas fuerzas.

De todo lo anterior se puede inferir que la crisis internacional está considerada de forma implícita en las políticas de Estado del Perú.

Bolivia

El Libro Blanco de Bolivia año 2004, en su capítulo IV, hace mención que en el marco de la seguridad nacional y de las relaciones e intereses sociales del Estado pueden presentarse oposiciones de objetivos o intereses que podrían desencadenar un conflicto tanto de orden interno como externo, que se constituye en una amenaza a los sistemas de gestión. Consecuente con lo anterior, el conflicto surge de la discrepancia de los objetivos entre dos o más partes, que no cuentan con un mecanismo efectivo de coordinación o mediación, reconociendo la importancia y necesidad de tener agentes garantes en el proceso de resolución de conflictos.

Es por ello que para las actitudes y percepciones del conflicto necesariamente hay que recurrir al análisis de los factores psicológicos como la separación de los estereotipos, el fortalecimiento de la propia posición por medio de la racionalización, la creación de imágenes del enemigo y la deshumanización sistémica. Es por ello que se hace una clasificación del conflicto como resultado de las diferentes acciones estratégicas competitivas, identificándose la negociación, la crisis y la guerra.

La negociación es utilizada desde el inicio del conflicto, tiene el objetivo de influir sin la coacción, sin la amenaza, con un acto de persuasión, en la crisis se trata de influir en el desarrollo del conflicto por medio de la amenaza del daño, en esta situación presentada constituye la oportunidad para el empleo de la diplomacia, respaldada por la fuerza y otras operaciones como las psicosociales. Finalmente, en la guerra es cuando a los elementos de la negociación y la crisis se le añade la fuerza con el propósito de alcanzar por todos los medios la victoria propia.

La definición de guerra de acuerdo con la doctrina de las FF.AA. de Bolivia: "la guerra es un conflicto de violencia variable entre bloques de naciones, Estados o grupos organizados políticamente, respaldados por la fuerza", que buscan imponer la supremacía o salvaguardar sus objetivos e intereses materiales, ideológicos y espirituales, la guerra es la etapa en la que se desarrolla el acto de la fuerza como la última opción estratégica.

El fin de la guerra no solo es un problema militar, porque en ella participan todas las expresiones del poder. En consecuencia, en el nivel estratégico nacional el fin de la guerra es la paz.

A su vez, se identifican las amenazas como los obstáculos que dificultan o impiden alcanzar y mantener los objetivos nacionales. Las mismas que pueden ser

existentes o potenciales, materiales o internacionales, fenómenos naturales, hechos sociales, estructurales o coyunturales, convencionales y no convencionales. Estas amenazas afectan de una manera directa a la política de seguridad nacional y al desarrollo nacional, siendo además la configuración geográfica del país que incluye las zonas fronterizas, las que convierte inexorablemente en zonas vulnerables y podrían ser fuente de mayores riesgos para su propia integridad. Esta es una posibilidad, es uno de los factores claves de la estrategia defensiva de Bolivia.

Todo lo anterior se ve directamente vinculado a la crisis y la forma de enfrentarla de acuerdo con los tipos de amenazas que estén afectando o afecten al Estado y este aporte o realice las gestiones para enfrentarlo según los puntos anteriormente vistos.

Comparación

Para el desarrollo del presente trabajo, y tomando en cuenta el propósito del mismo, hemos considerado los siguientes factores o variables claves de comparación, previa aplicación de la técnica de "lluvia de ideas":

1. Concepto de crisis internacional explícito o implícito.
2. Modelo político estratégico declarado.
3. Factores desencadenantes de crisis o conceptos afines.
4. Instrumento de acción política utilizados.

Tabla 1
Cuadro comparativo de variables claves de Libros de Defensa

Factor / País	Explícito o implícito	Modelo político estratégico	Factores desencadenantes	Instrumento de acción política
Argentina	Implícito	Defensivo – Disuasivo	Terrorismo transnacional y crimen organizado –conflictos de origen diverso al interior de los Estados con amenaza de desborde de fronteras o desestabilización regional – cambio climático (como consecuencias medioambientales). Intereses vitales.	Coacción, mediante el empleo de la fuerza armada por transgresión de intereses nacionales o contra lo establecido por la carta de la ONU Negociación y Persuasión.

Factor / País	Explícito o implícito	Modelo político estratégico	Factores desencadenantes	Instrumento de acción política
Chile	Explícito	Defensivo – Disuasivo	Terrorismo – narcotráfico – proliferación de armas de destrucción masiva – pobreza – pandemias. Intereses vitales	Persuasión. Inducción. Compulsión. Coacción. Negociación.
Perú	Implícito	Defensivo – Disuasivo	Recursos naturales – terrorismo – narcotráfico – delincuencia internacional – derecho internacional. Intereses vitales.	Empleo como último recurso de las fuerzas armadas.
Bolivia	Explícito	Disuasivo	Distintos tipos de amenazas que afectan al desarrollo nacional y política de seguridad nacional y la configuración geográfica (fronteras). Intereses vitales internos y externos.	Está referida a la persuasión, de forma de disuadir al otro actor, para que reanude la negociación, empleo de la diplomacia respaldada por la fuerza y otras operaciones psicológicas.

Fuente: Elaboración propia.

La presente tabla nos indica que en cuanto a la conceptualización de crisis internacional, solamente es declarada explícitamente por Chile y Bolivia, en cambio, Argentina y Perú no lo declaran en sus respectivos Libros de Defensa. Sin embargo, mediante un análisis más profundo y considerando los conceptos equivalentes declarados en la introducción, se establece que abarcan los mismos elementos de una crisis internacional.

Por otra parte, el modelo político estratégico es declarado en la totalidad de los países como disuasivo. A su vez, la mayoría de los países, a excepción de Bolivia, lo establece como defensivo.

Asimismo, se puede identificar claramente en la comparación de los factores desencadenantes de las crisis, amenazas de origen reciente que dicen relación principalmente con los efectos del cambio climático, como hambruna, control de recursos naturales, migración, etcétera; el terrorismo, en todas sus formas (transnacional, crimen organizado, narcotráfico); desborde de fronteras que afecten el desarrollo y seguridad de los Estados y finalmente en forma más implícita los intereses vitales y tangibles, que dicen relación con la soberanía del territorio y protección de los connacionales.

Finalmente, la tabla nos explica que los países estudiados utilizan, en su mayoría, los cinco instrumentos de acción política para cooperar a la gestión de crisis, de acuerdo con sus intereses, con una mayor preponderancia a la coacción, mediante la legitimidad de lo establecido en la Carta de las NU, en un segundo lugar la persua-

sión como modo de influir en la opinión pública internacional y nacional, para dejar en último lugar los instrumentos de negociación, compulsión e inducción.

Conclusiones

El constante y creciente cambio del escenario internacional ha impuesto nuevos desafíos, que se deben tener en consideración en la gestión de una crisis, los que son condicionados por los diferentes tipos de amenazas, tanto internas como externas, sin excluir las amenazas emergentes, que podrían conspirar contra los intereses transitorios o permanentes de un Estado.

Bajo el resultado de la descripción y el análisis efectuado, hemos concluido que todos los países presentan, ya sea en forma implícita o explícita, el concepto de crisis internacional que le permite enfrentar una situación de controversia, a fin de evitar el desarrollo de un conflicto tanto interno como externo.

Por otra parte los cuatro países analizados declaran similares modelos políticos estratégicos, lo que al margen de lo establecido por la Carta de las Naciones Unidas se debe observar con mayor detención los interés individuales, vitales, temporales y la relación de cómo estos se superponen, para así identificar áreas estratégicas de controversias que podrían dar pie a una crisis o a un conflicto armado de índole interno o externo.

Finalmente, y relacionado con lo anterior, el Estado de Chile deberá privilegiar diferentes formas o instrumentos de acción política, que le permitan visualizar y monitorear las posibles causas e incremento de una crisis, con el propósito de minimizar la incertidumbre proyectando escenarios favorables para el desarrollo de una Estrategia Nacional de Defensa adecuada.

Bibliografía

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago, 2010.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Argentina, *El Libro Blanco de la Defensa*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Defensa de la República de Bolivia, *Libro Blanco de Defensa Bolivia*, La Paz, 2004.

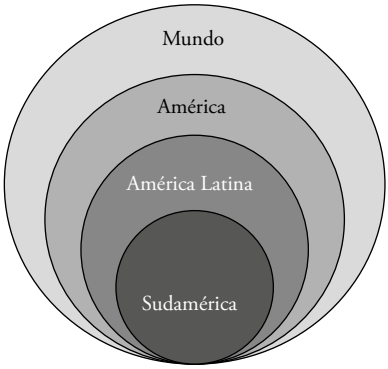
Ministerio de Defensa de la República del Perú, *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, Lima, 2005.

Anexo 1
Definición de los factores básicos

El escenario:	En este contexto no se trata del espacio físico donde ocurren o pueden ocurrir las operaciones militares. Más bien alude a eventos de posible ocurrencia que son construidos a partir de un conjunto de hipótesis orientadas por eventuales sucesos donde intervienen contextos, fuerzas determinantes y relaciones fundamentales entre actores internacionales, sin que exista sobre ello certeza alguna de que tales hipótesis se concreten de la forma imaginada.		
El riesgo:	Es la probabilidad de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés, los riesgos pueden reducirse o incrementarse y, por tanto, ser susceptible de manejarse en función de materializar un escenario pretendido. Es decir, puede haber gestión de riesgos o un plan de acción.		
La amenaza:	La posición geográfica relativa que ocupan los Estados influye en sus relaciones mutuas y su evolución. Normalmente, en sus relaciones los Estados incorporan percepciones y realidades a partir de sus respectivas posiciones geográficas relativas. Puede ocurrir que estas percepciones y realidades cristalicen como amenaza y perduren por largo tiempo, inaugurando un prolongado ciclo de relaciones dominadas por la competencia e, incluso, por la posibilidad de un conflicto. Sin embargo, la amenaza así surgida no cristaliza de una vez y para siempre, por más prolongado que sea el ciclo competitivo. Desde el punto de vista de la apreciación estratégica, esta forma de concebir la amenaza tiene ventajas heurísticas y prácticas. El concepto de "hipótesis de conflicto" ha sido utilizado en los procesos de planificación de manera universal. Sin embargo, el concepto así entendido también tiende a generar un análisis rígido y reiterativo del horizonte estratégico, que la política exterior y la política de defensa deberían, en cambio, poder moldear de manera más plástica.		
La agresión:	**Carta de la ONU 1945**		
	Artículo Nº 1	**Artículo Nº 39**	**Artículo Nº 53**
	Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.	Consejo de Seguridad: la potestad de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.	Capítulo VIII sobre "Acuerdos regionales", alude a las medidas coercitivas que pudieren adoptarse contra la "renovación de una política de agresión" por parte de países que la Carta identifica como "Estados enemigos", es decir, "todo Estado que durante la Segunda Guerra Mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios" del documento fundante de las Naciones Unidas.

Esquema de círculos concéntricos

Ámbito de actuación de la dimensión internacional de la Defensa Nacional



Fuente: Ministerio de Defensa.

©CEEAG

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 131-148

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

El concepto de crisis internacional en los Libros de la Defensa Nacional de Chile

The Concept of International Crisis in the National Defense Books of Chile

Hugo Harvey V.*
Andrés Galecio B.**
Alejandro Rubilar G.***
Academia de Guerra del Ejército de Chile

Resumen: El presente trabajo busca efectuar un análisis del concepto de crisis desde la perspectiva de los Libros de Defensa Nacional (LDN) publicados en 1997, 2002 y 2010. Se pretende establecer una aproximación teórica hacia la problemática de las crisis internacionales, desde las relaciones internacionales, para posteriormente vincularlas al concepto de conflicto internacional. Posteriormente, se presenta de qué forma se ha incorporado la temática investigada en la política nacional, entendida como aquella situación de tensión que puede producirse en el entorno interno o externo de un Estado, comprometiendo intereses importantes de los actores involucrados. Al mismo tiempo, en función de los LDN se expone una clasificación que ha permitido ampliar los niveles de comprensión acerca de la materia. Finalmente, se muestra la aplicación de la teoría expuesta en dos casos de crisis internacional: el conflicto entre Argentina y Chile en 1978, y el conflicto en Siria el 2015.

Palabras claves: Crisis internacional – Relaciones internacionales – Conflicto – Actores – Sistema internacional

Abstract: This paper seeks to carry out an analysis of the concept of crisis from the perspective of the Chilean national defense books published in 1997, 2002 and 2010. It aims to establish a theoretical approach to the problem of international crisis, from the international relations view, later to link them to the concept of international conflict. Then it presents how the subject has been incorporated in national politics, understood as a situation of tension that may occur in the internal or external environment of a state, compromising essential interests of the actors involved. At the same time, and according to the defense books, a classification is exposed that has enhanced the levels of understanding of the matter. Finally, the theory presented is applied to two cases of international crisis: the conflict between Argentina and Chile in 1978, and the conflict in Syria in 2015.

Key words: International Crisis – International Relations – Conflict – Actors – International System

Fecha de recepción: 13 de octubre de 2015
Fecha de aceptación y versión final: 10 de marzo de 2016

---

* Hugo Harvey V. es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del arma de Artillería. Email: hugo.harvey@gmail.com
** Andrés Galecio B. es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del arma de Infantería. Email: agalecio@gmail.com
*** Alejandro Rubilar G. es Mayor del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor del arma de Artillería. Email: arubilar@mi.cl

©CEEAG

Introducción

Las crisis internacionales

El tema de las crisis internacionales no es una problemática novedosa para los interesados en las ciencias políticas, las ciencias militares, la historia o aquellos que dicen relación con los asuntos internacionales. No es casualidad que uno de los textos fundamentales para adentrarse en las relaciones internacionales haya sido concebido por un historiador británico, E. H. Carr, quien se desempeñó como diplomático y parte del equipo negociador inglés en la Conferencia de Paz de París en 1919. Tampoco parece ser un accidente histórico que este libro se haya convertido en una obra básica para comprender el realismo político, por cuanto fue escrito en el período que medió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

En el mismo orden de ideas, tampoco es producto del azar que Carr haya denominado a su libro *La Crisis de los Veinte Años: 1919 - 1939*. Producto de su privilegiado punto de vista inicia su relato con una visión optimista tras la Primera Guerra Mundial, iluminado por el espíritu de prevención de nuevos conflictos militares.[1] Prosigue demostrando cómo las ideas de paz y cooperación entre Estados cayeron ante la realidad de la inseguridad del escenario internacional.[2] Finalmente, realiza una enérgica crítica a los teóricos utópicos, señalando que su supuesto interés mundial por la paz tuvo efectos nocivos para la política internacional en el sentido que hizo "evadir el hecho desagradable de una divergencia fundamental de intereses entre las naciones deseosas de mantener el *status quo* y naciones deseosas de cambiarlo".[3]

Paradójicamente el texto señalado no llega a definir el concepto de "crisis internacional". Sin embargo, luego de su lectura se aprecia que no se refiere a una simple divergencia entre dos Estados, sino que a una crisis en un sentido más amplio y –como ya se ha dicho– realista.

> El real significado de la actual crisis internacional es el colapso de toda la estructura de la utopía basada en el concepto de la armonía de intereses. La generación actual tendrá que reconstruir [la estructura] desde los cimientos. Pero antes de que podamos hacer esto, antes de que podamos determinar lo que puede ser salvado de las ruinas, debemos examinar las fallas en la estructura que llevó a su colapso; y podemos hacerlo mejor analizando la crítica realista de los supuestos utópicos.[4]

---

1 E. Carr, *The twenty years' crisis 1919 - 1939. An introduction to the study of International Relations*, New York: Perennial, 1939, p. 51.
2 Ibid, p. 199.
3 Ibid, p. 53.
4 Ibid, p. 62.

Del postulado anterior es posible apreciar dos puntos necesarios de asumir –en tanto realidades– y que resultan esenciales para analizar las crisis internacionales. El primero es el concepto de intereses nacionales y su continua contraposición en términos internacionales. Lo segundo es la tarea que en su momento se consideró necesaria de encomendar a la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial y el fracaso de la Liga de las Naciones, a saber, estructurar un sistema internacional capaz de asegurar la paz y seguridad global.

Sin entrar en un examen o análisis respecto del logro de lo anterior, lo cierto es que mediante las conferencias de Yalta, Potsdam y Teherán los vencedores de la segunda gran guerra configuraron el sistema que –en términos generales– hasta hoy nos rige, en el que un grupo reducido de Estados poderosos administra los destinos del resto de los Estados.

Ahora bien, en el ámbito académico nacional, una de las investigaciones recientes acerca del tema, realizada por el Profesor y Coronel de Ejército Rodolfo Ortega, nos ofrece la siguiente definición:

> Una crisis internacional es la acción que un Estado provoca para el logro de un objetivo de su política exterior previendo que no escale a una situación de guerra o la acción que un Estado debe enfrentar para impedir que otro Estado logre uno o varios objetivos de su política exterior. En ambos casos, es necesario una negociación en la cual se implica el poder nacional de las partes involucradas, pero también la disposición a un proceder convergente (reversibilidad), caso contrario, eventualmente la crisis puede conducir a una guerra.[5]

De la definición propuesta, lo primero que surge es su visión realista, por cuanto su aproximación a las relaciones internacionales posiciona al Estado como actor central del sistema, junto con apuntar que estos interactúan a base de su poder en pos de sus objetivos. Otro punto que llama la atención es que el enunciado anterior considera que las crisis internacionales son acciones deliberadas de los Estados, cuyo inicio, evolución y desenlace siempre está bajo su control, dejando de lado otro tipo de actores internacionales o causas.

Las razones o preceptos que fundamentan u originan una enunciación como la presentada por el Profesor Ortega se analizarán con posterioridad –a la luz de los LDN–, sin embargo, de acuerdo con ciertos estudios anglosajones, podemos apreciar que estaríamos en presencia de lo que Russell J. Leng, en 1993, también desde una aproximación realista, denominó como "crisis interestatal militarizada"[6], ya que

---

5 Rodolfo Ortega, *Crisis Internacionales*, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2011, p. 95.

6 Russell J. Leng, *Interstate crisis behavior, 1816 - 1980: Realism Versus Reciprocity*, New York: Cambridge University Press, 1993, p. 19.

la realidad mundial y los hechos demuestran que una crisis internacional es mucho más que la disputa controlada entre dos Estados en pos de sus objetivos, donde será necesario negociar de acuerdo con el poder de cada cual y que eventualmente podría culminar en un conflicto armado.

Importancia del tema para los futuros Oficiales de Estado Mayor

Producto de las actividades propias desarrolladas por los hombres de armas, no cabe duda que el análisis de los conflictos armados –presentes y pasados– debe ser materia de estudio permanente para su preparación profesional. Así la historia militar, la estrategia, el arte operacional, la tecnología militar, la logística, entre otras, son temáticas que forman parte de las mallas curriculares de los diferentes cursos o capacitaciones.

Sin embargo, al momento de analizar la función militar existen dos posturas contrapuestas respecto de sus alcances. Por una parte, existe una corriente que –por razones que no viene al caso revisar en este trabajo– percibiría con cierto recelo una diversificación en la formación académica de las fuerzas armadas, enmarcándola en temas relacionados exclusivamente con la defensa y la guerra, para ejercer labores de asesoría técnica siempre bajo supervisión civil.[7] Otra visión sostiene que una eficiente asesoría militar requiere de su asimilación y concatenación con otras áreas del quehacer nacional, como la política, la economía y la diplomacia o las relaciones internacionales[8], es más, incluso hay autores que señalan que las Relaciones Internacionales, la Economía, la Sociología –como disciplinas– y todas las ciencias en general, coadyuvan o convergen en las ciencias militares.[9]

No obstante, entre los lectores de estas líneas podría existir cierto desacuerdo respecto de la conveniencia o pertinencia de analizar específicamente el tema de las crisis internacionales, por cuanto estos eventos –y las decisiones que en ellos se adoptan– sobrepasan los niveles operacionales y estratégicos. De manera que, del estudio de sus experiencias, se logran lecciones aprendidas respecto de los procesos de toma

---

7 Felipe Agüero, "30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, nº 2, 2003, pp. 251-272.

8 Edward Burke, *El "soldado-diplomático" en Afganistán e Irak*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2009.

9 Francisco Villamartín y Ruiz, *Nociones del arte militar*. Citado en: Ortega, Rodolfo, *Ciencias Militares. Ciencia - Arte - Método - Estado Mayor*, Santiago de Chile: Academia de Guerra, 2010, p. 30.

de decisiones políticas, maniobras diplomáticas, generación de alianzas, patrones de conducta de determinados actores, entre otros, lo que aparentemente podría resultar desunido de los temas castrenses, sin embargo, siempre terminará repercutiendo en los presupuestos de defensa, despliegues geoestratégicos o en el modo de hacer la guerra de determinados Estados.

Desde el punto de vista de la toma de decisiones existen estudios que muestran que en momentos de crisis internacionales se genera una mayor preponderancia de asumir decisiones a nivel individual[10], lo que concuerda con dos casos de la historia contemporánea de nuestra política exterior en los que Chile, producto de eventos ocurridos fuera de sus fronteras, se vio enfrentado a Estados Unidos. En 1965 el país del norte invadió República Dominicana de manera unilateral, años después en 2003 hizo lo propio en contra de Irak, sin la autorización de Naciones Unidas. En ambas situaciones la decisión chilena, de oponerse al accionar norteamericano, fue adoptada exclusivamente por los presidentes Eduardo Frei Montalva[11] y Ricardo Lagos,[12] respectivamente.

En conocimiento de la condición humana señalada anteriormente, en la mayor parte de los casos de crisis los líderes buscan asesores de calidad. Para ello uno de los principios fundamentales, al momento de conformar sus equipos, es el de "diversidad gestionada", es decir, diversidad de conocimientos técnicos, valores, culturas, predisposiciones y perspectivas e interpretación del entorno.[13] De lo contrario, existe el riesgo de la prevalencia de paradigmas y sesgos, o bien de pensamiento grupal, siendo un militar –u oficial de Estado Mayor– uno de los pocos asesores que pudiese abstraerse de lo anterior, en un entorno político, donde los consejeros son de exclusiva confianza del tomador de decisiones.

Otra de las razones por las cuales resulta importante el tema de las crisis internacionales para los oficiales de Estado Mayor es porque las decisiones en este tipo de ambientes se toman en contextos similares a los que se ven enfrentados, por lo que se presentarían especialmente capacitados para aconsejar al conductor político o diplomáticos.[14] En efecto, al conductor político se le presentarán varias alternativas a seguir, negociar, parlamentar, escalar, o bien, la inacción, ante esto deberá evaluar

---

10 Alex Mintz y Karl Jr. Derouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 19.

11 Entrevista a Sergio Molina, Ministro de Hacienda del gobierno de Eduardo Frei Montalva, 4 de diciembre de 2014.

12 Cristóbal Bywaters, "El 'NO' de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile", *Estudios Internacionales*, vol. 46, nº 177, 2014, pp. 65-88.

13 Arjen Boin, *The politics of crisis management public leadership under pressure*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 141.

14 Ibid, p. 35.

las diferentes ventajas o desventajas, lo que en términos militares podríamos decir que se asemeja a los cursos de acción.

A su vez, muchas de las decisiones en política exterior se adoptan bajo condiciones de estrechez de tiempo, estrés y ambigüedad de información[15], características básicas del ambiente operacional en el que se desenvolverán los comandantes de todos los niveles. Por otra parte, en muchas ocasiones las crisis internacionales –especialmente las interestatales– se producen en términos de juegos de interacción, es decir, una confrontación de voluntades entre intereses que se contraponen, mediante acciones y reacciones, generándose situaciones bajo las cuales los oficiales de Estado Mayor acostumbran resolver, lo que en el caso nacional es una falencia que se presenta en la preparación de los funcionarios de la Cancillería o de los diplomáticos de carrera.[16]

Las crisis internacionales desde la perspectiva de los Libros de la Defensa Nacional

A diario escuchamos mencionar vocablos como crisis, guerra y conflicto, creemos conocer sus definiciones, efectos y –ciertamente– su función, que existe una jerarquía entre estas, más aún, tendemos a utilizarlos de manera indistinta, llegando a creer que definen el mismo problema, donde solo el grado de violencia sería la diferencia.

El conflicto internacional

Paradójicamente, un conflicto es una desavenencia entre dos o más partes que poseen un interés común, pero que son incapaces de llegar a un acuerdo, luego, uno de estos buscará la forma de imponer su voluntad y así lograr alcanzar sus objetivos.

Esta definición, simple y ausente de tecnicismo, permite evidenciar la esencia del tema en cuestión, la naturaleza del conflicto[17], esta radica en lograr un objetivo determinado, mediante la neutralización o dimisión de la contraparte, por medio del uso de la fuerza o por la amenaza de usarla. Claro está, debe existir contraposición de intereses, la que puede tener su origen en factores histórico-políticos, como es el caso de los asuntos fronterizos entre Chile y Perú o Bolivia; político-ideológico, como lo

---

15 Mintz y Derouen, op. cit., p.25.
16 Entrevista a José Rodríguez Elizondo, periodista y diplomático, 18 de noviembre de 2014.
17 MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 1997, p. 33.

fue EE.UU. con Cuba; o político-cultural, como el narcotráfico, terrorismo, etc., denominadas amenazas emergentes.

Por otra parte, su duración, intensidad, amplitud, ámbito y actores permitirá establecer si estamos frente a una crisis o a una guerra, pero siempre dentro de un conflicto como marco superior de estos conceptos. Además, los objetivos[18] serán parte de este, pudiendo ser concretos, simbólicos o trascendentes, según la relevancia que tengan en relación con el objetivo nacional buscado, como también las relaciones de poder[19] se evaluarán en este ambiente, con la finalidad de establecer cuál es la capacidad de los contendores y las reales posibilidades de utilizar estas en pos de los objetivos buscados.

La crisis internacional según el LDN de 1997[20]

Este primer LDN define la crisis como un instrumento político que antecede a la guerra en el marco de un conflicto, y que permite al Estado alcanzar deliberadamente ciertos objetivos, los que estarán inspirados en intereses nacionales, estos no deberán ser de relevancia y menos vitales para la contraparte, de manera tal de estar dispuesto a renunciar a estos antes de iniciar un enfrentamiento armado directo.

Lo anterior permite definir a la crisis como un conflicto de intensidad limitada, en donde su actor principal es de carácter diplomático y la defensa jugará un rol de apoyo, por medio de maniobras que permitan disuadir y presionar a la contraparte, de ceder ante las exigencias políticas, buscando siempre mantener una condición reversible, sin perder de vista la posibilidad de que el conflicto escale a la guerra.

En consecuencia y teniendo presente la tendencia a la globalización e integración, la crisis se presenta como la forma de solución de conflictos, al menos en el plano regional, lo que obliga a desarrollar indicadores que permitan identificar sucesos críticos que permitan reaccionar en forma oportuna y con iniciativa. Esto se conoce como "Manejo de Crisis", que no es otra cosa que un método de solución y permite afrontar situaciones de magnitud variable, evitando el enfrentamiento de la fuerza, lo que implica una conducción político-estratégica que permita explotar las vulnerabilidades del adversario en beneficio propio de forma oportuna, logrando su disuasión.

Lo anterior se logra mediante un "Gabinete de Crisis", que conduzca la maniobra y fuerzas desplegadas en las zonas de empleo instruidas y entrenadas en el uso

---

18 Ortega, op. cit., 2011, p. 48.
19 Ibid, p. 49.
20 MDN, op. cit., 1997, p. 36.

de reglas de enfrentamiento y que hoy se conocen como "tarjetas de sucesos críticos" que permitan la correcta ejecución de la maniobra en curso.

La crisis internacional según el LDN de 2002[21]

En este libro, al igual que en el anterior, queda reflejado el carácter de conflicto limitado y político de la crisis, en donde prevalece la negociación por sobre el empleo de la fuerza, siendo esta última un medio de apoyo al disuadir y presionar a la contraparte, como también el hecho de que los intereses deben tener un valor renunciable, sin embargo, se rescata que pueda generarse una crisis en el plano interno de un país.

Además, si bien la crisis es provocada por un actor que tiene por objeto alcanzar un determinado interés, este documento plantea la intervención de terceros que busquen la generación de crisis entre dos actores, con la finalidad de obtener un determinado beneficio que de otra forma no lograría o tendría un costo mayor.

Finalmente, esta perspectiva de la crisis, mantiene una condición de incertidumbre, riesgo respecto de la posibilidad de escalar o desescalar, lo que implica, al igual que en la publicación anterior, a contar con estructuras capaces de conducir y ejecutar de forma rápida, oportuna y coordinada las acciones tendientes a mantener la crisis o eventualmente permitir su paso a la siguiente etapa, sea esta la guerra o la paz.

La crisis internacional según el LDN de 2010[22]

Al igual que las publicaciones anteriores, nos enfrentamos a una crisis inmersa en un conflicto de intensidad limitado, en el marco del sistema internacional, que busca alcanzar ciertos objetivos mediante presiones y negociaciones, evitando el empleo de la fuerza. También reconoce que es factible de ser iniciada por actores internacionales, internos o por intervención de terceros.

Luego, en esta publicación se otorga un papel predominante al conductor político, al establecer que su participación directa es crucial para el éxito de la maniobra, reforzando la postura de que el éxito de la crisis se basa en esta para alcanzar los objetivos sin escalar a un enfrentamiento armado directo. En este sentido, se mantendrá el factor de riesgo e incertidumbre ante la posibilidad que la crisis no sea factible de revertir y sea necesario el empleo de la fuerza.

Finalmente, la crisis debe contener los sistemas de alerta, conducción, coordinación y ejecución necesarios para ser eficiente y eficaz en su maniobra, de forma tal

---

21 MDN, op. cit., 2002, p. 67.
22 MDN, op. cit., 2010, p. 78.

de disuadir y persuadir al contendor de ceder ante las exigencias impuestas, y de esta forma alcanzar los objetivos e intereses definidos.

La evolución del concepto de crisis internacional en los LDN

Si consideramos la postura de Isidro Sepúlveda[23], la que se basa en la definición de crisis establecida por OTAN como "una situación nacional o internacional en la que se amenazan los valores, los intereses y los objetivos prioritarios de las partes en cuestión"[24] y que se desarrollará progresivamente desde una situación de normalidad, pasando por el conflicto hasta retornar nuevamente a la normalidad.[25]

La existencia de actores, intereses, objetivos y fases obliga a desarrollar características que permitan identificar y comprender una crisis, teniendo en cuenta que no se comportarán del mismo modo, o tendrán los mismos objetivos y menos los mismos orígenes, siendo necesario también clasificar estas desde la perspectiva del ambiente, su naturaleza y actores, de modo de poder identificarlas y así aplicar un adecuado modelo de gestión de crisis.

Luego, al contrastar las definiciones de crisis planteadas en los LDN en estudio, con los postulados de Sepúlveda, podremos determinar aquellos elementos concordantes entre nuestra doctrina de defensa y la teoría, su evolución y aquellos factores no considerados o analizados de forma tangencial y que a causa del escenario actual, inciden directamente en el quehacer nacional, sea en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional, como se anexa.

Al observar el concepto de crisis establecido en el LDN de 1997, es posible identificar características propias de la teoría, como su intensidad limitada del conflicto, la incertidumbre y urgencia de solución, junto con lo sorpresivo que puede ser su aparición y término. Además, este texto deja en evidencia su carácter local, a considerar que este tipo de situaciones se desarrollan entre actores internacionales vecinales y, por tanto, su naturaleza será principalmente de carácter político, económico o social, centrando sus implicancias en el ámbito de lo público.

Junto a lo anterior, esta publicación entrega otros elementos que vienen a complementar las características y clasificaciones antes descritas, al establecer que una

---

23 Vega, Enrique, *Realidades y prespectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, Madrid España: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, 2007, p. 17.

24 Ibid.

25 Ibid, p. 22.

crisis requiere de objetivos e intereses nacionales, los que son objeto de negociación y presión, luego, la principal herramienta del Estado es la función diplomática, la que se ve apoyada por la función militar, sin embargo, se tendrá presente que estos no deberán ser vitales o de relevancia para la contraparte, de modo que esté dispuesto a ceder y no a escalar la crisis a una guerra, lo que implicaría el fracaso de la maniobra de crisis.

En este mismo LDN establece que la crisis debe ser reversible, vale decir, los actores deben poder disminuir la tensión o escalada de forma tal de evitar la guerra, sin embargo, esta condición de reversibilidad es inestable y depende de la intención, por tanto, sufre de ser a lo menos inestable e impredecible, lo que obligará a contar con fuerzas capaces de disuadir o en su defecto, de pasar a la fase guerra, de continuar escalando el conflicto, para ello se deberá contar con estructuras definidas que permitan la conducción, coordinación y ejecución de la maniobra sea ante situaciones provocadas por uno o por la contraparte.

El LDN del 2002 mantiene los elementos antes descritos e incorpora nuevos al proponer que la crisis no solo es local, sino que puede ser provocada por un tercero que para el logro de sus objetivos buscará generar un crisis que lo favorezca, junto a lo anterior, también establece la posibilidad de una crisis al interior de la nación, sin intervención de agentes internacionales y provocada por situaciones de inestabilidad social, económicas o políticas, entre otras.

De esta forma se asume la existencia de una crisis internacional, regional y nacional, además de actores públicos y privados, lo que implicará incorporar otra característica, los riesgos y amenazas[26], con lo que las hipótesis vecinales pierden validez frente a una nueva forma de ver los escenarios, donde cobra vital importancia reconocer los riesgos a los que se ve enfrentado el Estado-Nación y cuáles son las amenazas que deberá enfrentar y, de esta forma, preparar sus indicadores de gestión de crisis y planificar su maniobra de crisis, que por cierto ya no es solo ante una amenaza vecinal, sino que es definida bajo dos grandes lineamientos, las amenazas convencionales, de responsabilidad de la defensa –materia de esta publicación–, y las no convencionales, de responsabilidad de los organismos de seguridad.

Luego, el LDN de 2010 también incorpora un último elemento a la crisis, el conductor político, al que define como el responsable de la coordinación, conducción y sincronización de los medios empleados, de forma tal, que será el responsable de alcanzar los objetivos e intereses sin llegar a una guerra, en otras palabras el responsable de generar la presión suficiente para que su oponente sea disuadido y acep-

[26] MDN, op. cit., 2010, p. 62.

te; en consecuencia, viene a incorporar la característica de presión, completándose de esta forma la teoría en este orden de factores.

Aplicación de los conceptos analizados en situaciones de crisis internacional

Crisis vecinal Chile-Argentina de 1978

El primer caso que requiere ser analizado se encuentra en el ámbito de las *crisis* que son factibles de originarse producto de la relación que existe entre los Estados. En este sentido, resulta necesario ejemplificar lo anterior mediante una situación de crisis vecinal que involucró a Chile y Argentina entre 1977 y 1979. Mediante la aplicación de los conceptos expuestos en los LDN, se pretende hacer una relación entre los hechos acontecidos y la teoría expuesta.

Por lo anterior, se abordarán aspectos relativos al actor generador de la crisis, los objetivos pretendidos, la intervención de terceros, el grado de intensidad, incertidumbre y éxito alcanzado, utilizando el texto elaborado por el general Roberto Arancibia[27], por cuanto representa lo planteado al inicio de este trabajo, es decir, la importancia del estudio de esta temática por parte de los oficiales de Estado Mayor. Finalmente se entregará la clasificación de este hecho desde el punto de vista del ambiente, su naturaleza y su ámbito de acción involucrado.

Respecto del actor generador de la crisis y otros actores involucrados, es vital recordar que luego de haber sometido la controversia de la demarcación del canal Beagle y sus islas contiguas al laudo arbitral de Su Majestad británica, Argentina desconoció la sentencia entregada en 1977 y aprovechando su condición estratégica ventajosa, buscó mediante una acción inicialmente coercitiva apoderarse de territorios insulares en función de sus intereses nacionales. En relación con este punto, el general Arancibia señala que: "Para Argentina, la decisión desfavorable del fallo del Tribunal Arbitral la dejaba en una situación de desmedro en cuanto a Chile y fundamentalmente por las proyecciones que esta situación producía en los tradicionales intereses argentinos en la zona austral".[28]

---

27 Roberto Arancibia, *La toma de decisiones en las crisis internacionales. Teoría y casos*, Santiago: EMGE, 1988.

28 Ibid, p. 144.

Del análisis de las dinámicas desarrolladas, y de lo señalado en el punto anterior, se exterioriza la voluntad del Estado argentino en aquella época de generar una condición de crisis vecinal en pos de sus propios intereses.

Al analizar los objetivos, y la utilización de este mecanismo como instrumento para poder alcanzarlos, es factible tener presente que una vez logrado el Tratado de Paz y Amistad de 1984 entre ambos países, los objetivos buscados por Argentina tendientes a tomar bajo posesión soberana las islas Picton, Nueva y Lennox, además de incorporar el canal Beagle, no fueron conseguidos. Por tanto, estos hechos permiten determinar que la teoría que señala que "los intereses nacionales que están presentes en la generación de la crisis no deberán ser de relevancia y menos vitales"[29], se dio en la práctica y en la conducta de Argentina (ente generador de la crisis), al estar dispuesto a respetar la mediación papal y de esta manera firmar el acuerdo de paz que pusiera término al conflicto.

A su vez, este estudio de caso permite examinar la intervención de terceros. Esta crisis vecinal, en disputa del territorio marítimo e insular, derivó en la participación del Estado Vaticano mediante la figura del Papa, en pos de hallar una solución a la crisis. Esto concuerda con las aproximaciones teóricas, que aceptan la participación de un tercer actor (Estado, organización, persona) que busca intervenir, para ayudar a la resolución de la cuestión conflictiva, mejorando de esta forma la relación entre las partes.

Del análisis de esta crisis se visualiza que el grado de intensidad fue limitada, y que los hechos se dieron conforme a lo que señala la teoría. Movimientos de tropas, despliegue estratégico de fuerzas y antecedentes de inteligencia que dejaban entrever las operaciones militares que se materializarían en caso de no lograrse negociaciones satisfactorias para ambas partes. Al mismo tiempo, se aprecia la utilización política que se le dio a las fuerzas armadas, como instrumentos de presión que se encontraban en condiciones de actuar en defensa de los intereses nacionales, las que en el caso chileno permitieron disuadir una operación ofensiva trasandina.

La incertidumbre es otro elemento que se presentó en este caso. Destaca por tanto la forma cómo se estructuró la organización de toma de decisiones chilena, a diferencia de Argentina, con un "Gabinete de Crisis" bien estructurado, que entregaba la asesoría y centralizaba las decisiones en la figura del conductor político, lo que permitió disminuir los efectos del actuar en función de lo desconocido.

En cuanto a los resultados obtenidos producto de la generación de la crisis, desde el punto de vista argentino, se podría considerar que no se lograron sus objetivos

[29] MDN, op. cit., 1997, p. 31.

a cabalidad. El desconocimiento del laudo arbitral, con el propósito de presionar a Chile a buscar una negociación, que le permitiera obtener soberanía sobre territorios marítimos e insulares australes, fue descartada al aceptar la mediación papal –propuesta por Chile– alejándose la posibilidad de conflicto inmediato, lo que se tradujo en el inicio de un movimiento de retorno de la crisis[30] hacia condiciones de paz y estabilidad que se concretaron en 1984. Por otra parte, para Chile, el llevar a Argentina a esta situación, constituyó un éxito para su política exterior y para los equipos de negociación, instancias direccionadas por oficiales de Estado Mayor que cumplían altos cargos en toda la línea decisional de las relaciones exteriores del gobierno militar chileno.

En esta crisis se pueden apreciar los conceptos tradicionales que fueron desarrollados por las diferentes aproximaciones al tema durante el siglo XX, explicitados en el LDN 1997, al mismo tiempo se aprecia cómo se desarrolló una metodología de gestión de crisis, lo que permitió la obtención de resultados positivos para la causa nacional. Sin embargo, conforme a la clasificación expuesta y a la tabla comparativa del anexo, se puede señalar que esta crisis fue de nivel *Local,* de naturaleza *Política* con implicancias en el ámbito *Público.*

Crisis internacional de Siria de 2015[31]

El segundo caso a ser analizado tiene relación con el origen de la *crisis* cuando una situación de conflicto interno desencadena la intervención de terceros. Para estos efectos recurriremos al conflicto que se ha venido desarrollando en Siria, el que germina en los movimientos políticos y sociales que surgieron en Medio Oriente a partir de la llamada "Primavera Árabe". Por esta razón, en su origen se entremezclan ciertos factores, fenómenos y variables que poseen distinta naturaleza, forzando al analista a efectuar un proceso de comprensión integral de los actores involucrados.

Aspectos relacionados con una débil democracia, limitada transparencia pública y bajos niveles de respeto por los derechos humanos y sociales, constituyen el germen que permitió la fragmentación de la sociedad siria, situación que ha provocado una lucha armada entre las fuerzas regulares del gobierno en contra de agrupaciones de

---

30 Arancibia, op. cit., p. 153.

31 European Commission. Humanitarian Aid And Civil Protection. ECHO Factsheet Syria Crisis. Leng, Russell J., *Interstate crisis behavior, 1816 - 1980: realism versus reciprocity*, New York: Cambridge University Press, 1993. Disponible en: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf.

rebeldes organizados y terroristas. Luego de transcurridos más de cuatro años de enfrentamientos se puede apreciar cómo un conflicto de carácter interno y local trascendió hacia el ámbito internacional, provocando una de las más grandes crisis humanitarias desde la Segunda Guerra Mundial.

Siguiendo la misma lógica de análisis que en el caso anterior, mediante la identificación de factores similares a los expuestos, podemos señalar que:

Al intentar identificar al actor generador de la crisis y aquellos involucrados en esta, es evidente el grado de mayor complejidad que demanda este ejercicio. Diversos actores, entre países y organizaciones, como EE.UU., Rusia, Siria, Francia, Estado Islámico y Naciones Unidas, poseen intereses contrapuestos hacia el desarrollo de los acontecimientos sirios desde 2011. Sin embargo, podemos encontrar una visión común acerca de lo que señala la teoría más reciente y la evolución de los hechos: la situación de guerra civil inicial desencadenó efectivamente la intervención de terceros[32], repercutiendo posteriormente en el ámbito regional y global, desencadenando como consecuencia una crisis internacional.

Al igual que en el factor anterior, el esclarecimiento de los objetivos y la utilización de este mecanismo como instrumento para alcanzarlos, resulta una tarea complicada. Aplicando los conceptos desarrollados, desde el punto de vista de los movimientos ciudadanos y rebeldes (Coalición Nacional Siria, Frente Al-Nusra, entre otros), su objetivo ha sido el derrocamiento del gobierno, situación que no ha sido lograda. Este punto deriva en el surgimiento de una problemática adicional al conflicto, como lo constituye la aparición de agrupaciones terroristas con objetivos menos claros, condición que aumenta los grados de incertidumbre de este conflicto, en cuanto a sus efectos, resultados, término y escalada.

Al mismo tiempo, en este caso se puede apreciar la necesidad de retomar lo expuesto en los LDN 1997 y 2002, en el sentido que hoy la configuración del conflicto se materializa en la figura de la crisis más que como guerra declarada propiamente tal. En Siria, el uso de violencia directa ha contribuido a generar una crisis internacional, con grados de intensidad variables, existiendo a la fecha la posibilidad que esta sufra una escalada a nivel global, lo anterior producto de las recientes incursiones rusas en defensa de sus intereses vitales.

Asimismo, respecto del grado de éxito, se puede apreciar cómo mediante las últimas operaciones aéreas de los mismos rusos se han generado diversas opiniones acerca de alguna respuesta norteamericana para resguardar sus propios intereses y cuál debería ser la estrategia. Es por esta razón que para medir el grado de éxito de

---

32 MDN, op. cit., 2002, p. 68.
MDN, op. cit., 2010, p. 79.

cada una de las partes, se requiere –inicialmente– comprender el rol que juegan los actores secundarios y su interés real por encontrar una salida al conflicto.

Por tanto, para este tipo de crisis internacionales los modelos de análisis tradicionales no han logrado evolucionar con los conflictos del último tiempo, por lo que es necesario incorporar a la política de defensa nacional el rol cada vez más preponderante que están jugando organizaciones no gubernamentales, personas naturales o el medio ambiente, en el sistema internacional.

Finalmente, conforme a la clasificación expuesta y a la tabla comparativa, se puede señalar que esta crisis se enmarca en el nivel *Internacional* (con posibilidades que escale a lo global), siendo de naturaleza *Política y Social*, teniendo implicancias en el ámbito *Público.*

Conclusiones

Como hemos logrado evidenciar, las crisis internacionales y sus diferentes aproximaciones, han captado el interés de especialistas de diversas disciplinas, particularmente en períodos de colapso o desmembramiento de los diferentes sistemas internacionales, a los que les han sucedido nuevos ordenamientos e interacciones entre los Estados u otros actores. Por esta razón las relaciones internacionales se han presentado como la disciplina más apropiada para el estudio, análisis, obtención de experiencias y solución de este tipo de fenómenos, especialidad que ha encontrado en el "realismo político" la aproximación más apropiada para comprender el ambiente internacional. Así surge el realismo como paradigma, el que sostiene que los actores internacionales maniobran en beneficio del logro de sus intereses, los que están en continua contraposición.

La afirmación anterior, por sí sola, debiese justificar el estudio de las crisis internacionales por parte de los futuros oficiales de Estado Mayor. Sin embargo, quisiéramos reforzar la idea de su trascendencia, basándonos en la transdisciplinariedad de las ciencias militares, en las fronteras cada día más difuminadas entre los ámbitos del quehacer nacional y en la eficiente asesoría militar que demanda el conductor político y sus asesores diplomáticos, en pos de la consecución de los objetivos nacionales.

Pese a los innegables avances que en esta materia se han alcanzado gracias a los LDN publicados, aún subsisten elementos por incorporar, como los diferentes orígenes que puede tener una crisis, sus ámbitos, e incluso las características personales de los líderes como impulsores de conflictos, elementos que según los acontecimientos actuales son evidentemente plausibles y reales. A modo de ejemplo, es posible ob-

servar los efectos del conflicto en Medio Oriente, cómo han ocasionado una crisis global, en lo social –con la realidad de los inmigrantes en Europa–, económico –por los costos para los países receptores– y político –producto del levantamiento de fronteras nacionales que parecían obsoletas–. Si bien estas problemáticas son tema de debate entre los entendidos –y futuros oficiales de Estado Mayor–, siendo analizadas a diario en el colectivo internacional y nacional, no se han considerado o sistematizado en nuestra doctrina de crisis, configurándose como una falencia necesaria de subsanar para una eficaz gestión y maniobra.

Finalmente, lo expuesto en el presente trabajo permite visualizar que el estudio de las crisis internacionales se ha transformado en una tarea que reviste de la misma complejidad que su objeto de análisis. La identificación de actores directamente relacionados se entremezcla con aquellos actores ocultos o de tercer orden; los objetivos e intereses públicamente contrapuestos se difuminan con aquellos "no declarados"; además, las crisis han permeado las fronteras clásicas entre lo internacional o nacional. Esta realidad es la que debería servir de base para el desarrollo de indicadores, procesos de planificación, coordinación y conducción de los acontecimientos hacia la resolución de conflictos, lo que implica proactividad en lo político, estratégico y táctico, en otras palabras, una adecuada "Gestión de Crisis", reflejada en una maniobra dirigida por el conductor político y caracterizada por la toma de decisiones oportuna y objetiva, además de una ejecución preparada, anticipada e institucionalizada que reflejen integración y responsabilidad integral, lo que solo será alcanzado en la medida en que se cuente con las organizaciones destinadas para tales fines, como lo propone el LDN de 1997, al mencionar la necesidad de un "Gabinete de Crisis" permanente.

Bibliografía

Agüero, Felipe, "30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, nº 2, 2003.

Arancibia, Roberto, "La toma de decisiones en las crisis internacionales. Teoría y casos", EMGE, Santiago.

Boin, Arjen, *The politics of crisis management public leadership under pressure*, New York: Cambridge University Press, 2005.

Burke, Edward, *El "soldado-diplomático" en Afganistán e Irak*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2009.

Bywaters, Cristóbal, "El 'NO' de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile", *Estudios Internacionales*, vol. 46, nº 177, 2014.

Carr, E. H., *The twenty years' crisis 1919 - 1939. An introduction to the study of International Relations*, New York: Perennial, 1939.

European Commission. Humanitarian Aid And Civil Protection. ECHO Factsheet Syria Crisis.

Leng, Russell J., *Interstate crisis behavior, 1816 - 1980: realism versus reciprocity*, New York: Cambridge University Press, 1993.

MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 1997.

MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 2002.

MDN, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: MDN, 2010.

Mintz, Alex y Derouen, Karl Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Molina, Sergio, Entrevista de 4 de diciembre de 2014.

Ortega, Rodolfo, *Ciencias Militares. Ciencia - Arte - Método - Estado Mayor*, Santiago de Chile: Academia de Guerra, 2010.

Ortega, Rodolfo, *Crisis Internacionales*, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2011.

Rodríguez, José, Entrevista de 18 de noviembre de 2014.

Vega, Enrique, *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, Madrid España: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, 2007.

©CEEAG

Anexo
Tabla Comparativa – Teoría / LDN

	FACTORES DE ANÁLISIS		LDN 1997	LDN 2002	LDN 2010
CARACTERÍSTICAS	Riesgos y amenazas			✓	✓
	Sorpresa		✓	✓	✓
	Incertidumbre		✓	✓	✓
	Intensidad		✓	✓	✓
	Urgencia		✓	✓	✓
	Presión			✓	✓
CLASIFICACIÓN SEGÚN	Niveles afectados	Global			✓
		Internacional		✓	✓
		Nacional		✓	✓
		Regional		✓	✓
		Local	✓	✓	
	Naturaleza	Política	✓	✓	✓
		Social	✓	✓	✓
		Económica	✓	✓	✓
		Ecológica			
	Ámbitos implicados	Públicos	✓	✓	✓
		Privados		✓	✓
		Personal			

Elaboración de los autores a base del texto de Enrique Vega –Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis– y de los LDN.

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 149-157

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina 2015

White Book Argentine Defence 2015

Marcelo Leonardo Taboada*
Ejército de la República de Argentina

Resumen: El Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina edición 2015 se encuentra organizado en nueve partes, en las que se detallan todos los aspectos relevantes del ámbito de la Defensa desarrollados durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En ese documento se hace una apreciación de la situación estratégica a nivel global y regional, y se exponen los principales lineamientos de la política de Defensa de la República Argentina, así como las últimas modificaciones a la arquitectura del Sistema de Defensa Nacional.

Palabras claves: Libro Blanco de la Defensa – Sistema de Defensa Nacional – Política de Defensa

Abstract: The Argentine White Defence Book 2015 edition is organized into nine parts, detailing all relevant aspects in the defense area under presidents Nestor Kirchner and Cristina Fernandez de Kirchner. In that document an assessment of the strategic situation at the global and regional level is made and the main Argentina defense policy lines, as well as the latest changes to the architecture of National Defense System are exposed.

Key words: Defence White Book – National Defence Sistem – Defence Policy

Fecha de recepción: 15 de abril de 2016
Fecha de aceptación y version final: 29 de abril de 2016

---

* Marcelo Leonardo Taboada es Mayor de Caballería del Ejército Argentino. Licenciado en Relaciones Internacionales. Licenciado en Estrategia y Organización. Oficial de Estado Mayor. Especialista en Estrategia operacional y Planeamiento Conjunto. Email: Tabococo@yahoo.com.ar

©CEEAG

Introducción

La última edición del Libro de la Defensa de la República Argentina corresponde al 2015, siendo elaborado durante el último año de la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El mismo surge como resultado de un ciclo de debates preparatorios organizados con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estos fueron desarrollados entre junio de 2014 y febrero de 2015 en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Paraná y Rosario, contando en ellos con la asistencia de especialistas de las ciencias sociales y naturales, civiles y militares, funcionarios nacionales y americanos, congresistas y académicos, así como representantes del sector privado industrial y de organizaciones no gubernamentales.

Este artículo pretende proporcionar una breve descripción del mismo, suministrando los lineamientos y políticas de Defensa de la República Argentina volcados en el documento y resaltando las modificaciones más recientes que se han producido en la cartera de Defensa.

Organización

La versión más reciente del Libro Blanco de la República Argentina contiene 304 páginas organizadas en nueve partes, en las que se describe detalladamente cada una de las temáticas de importancia para el Área de la Defensa argentina.

En la primera parte del libro se brinda una Apreciación del Escenario Internacional y de la Concepción y Actitud Estratégica de la Defensa Argentina, finalizando con un capítulo dedicado a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur así como al sector antártico.

La segunda parte es la más extensa del libro, en ella se hace una descripción del Sistema de Defensa Nacional, proporcionando inicialmente un compendio de las Bases Normativas sobre las cuales se sustenta el sistema de Defensa. Proporciona, además, una descripción de la Arquitectura del Sistema de Defensa, mencionando, entre otros temas, sus principios fundamentales: finalidad, atribuciones de sus integrantes y estructura.

Otro de los temas tratados en esta parte es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, tema del que brinda una reseña de su historia, su misión y funciones, destinándose dos apartados referidos al Comando Operacional Conjunto y al Comando Conjunto de Ciberdefensa.

Esta parte es complementada con tres capítulos, uno referido a las Fuerzas Armadas, en el que se detalla su organización y despliegue, recursos humanos y medios materiales con los que dispone; otro capítulo acerca de las Operaciones Militares y un último capítulo referente a los Ejercicios Militares.

La tercera parte trata del Planeamiento Estratégico y la administración de recursos de la Defensa, describiendo en ella el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, el Sistema de Administración de los Recursos de la Defensa Nacional, el Sistema de Gestión por Resultados y un detalle del Presupuesto de Defensa del 2014.

La cuarta parte del Libro se aboca al tema Ciencia, Tecnología y producción para la Defensa, haciendo una descripción respecto del polo industrial-tecnológico y las tareas de los Servicios Especializados como lo son el Servicio Meteorológico, el Instituto Geográfico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y el Servicio Logístico. Además se proporciona información de programas de investigación y desarrollo y algunos proyectos en ejecución.

En la quinta parte se incursiona en la temática referida a la Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. En ella se brindan antecedentes de la participación de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa en tareas de protección civil, del marco institucional de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, y de las actividades desarrolladas en este ámbito.

La Dimensión Internacional de la Defensa es abordada en la sexta parte del libro. La misma está estructurada en tres capítulos: en el primero de ellos se especifican las prioridades y áreas de cooperación internacional, el segundo capítulo trata de la Cooperación Internacional para el Mantenimiento de la Paz y, el último de los capítulos incursiona en las temáticas de las islas Malvinas y el Atlántico Sur.

Otro de los contenidos desarrollados por el libro es la Formación para la Defensa, en esta se detalla la Formación militar y la Académica.

La octava parte del libro trata los temas de Género, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el que se vincula a la política llevada a cabo en cada uno de los aspectos mencionados, así como en lo referente a la Administración de Justicia Militar.

La última parte del libro está dedicada a la Inteligencia Estratégica Militar. La misma está organizada en dos capítulos, de los cuales el primero se refiere a la Inteligencia Estratégica de la Defensa, y el segundo al Sistema de Inteligencia.

Apreciación del escenario internacional

Respecto de este tema el libro menciona que existe un traslado del poder del sector Euroatlántico hacia el eje del Asia-Pacífico, considerando, además, que la

unipolaridad estratégica-militar de los Estados Unidos coexiste con una progresiva multipolarización en la dimensión política-económica en la que participan otras potencias emergentes.

Otra de las conclusiones a la que llega es que en el mundo actual existe un orden interdependiente con características multipolares donde actores no estatales del sistema internacional, como empresas, grupos financieros transnacionales y organizaciones no gubernamentales, han incrementado su influencia.

Por otra parte, el capitalismo financiero sigue consolidándose produciendo una regresiva distribución del ingreso, en donde los países latinoamericanos son los más afectados (aspecto evidenciado en los niveles de desigualdad que registran). En este tema se percibe una debilidad de los mecanismos multilaterales para regular el sistema financiero global. En relación con ello, se destaca que la República Argentina prioriza el crecimiento equitativo e inclusivo de las naciones así como la generación de un marco jurídico que proporcione estabilidad, eficiencia y previsibilidad al sistema financiero internacional.

Como parte de la apreciación se considera, además, la incidencia de la difusión del poder tecnológico, la ciberdefensa y la tensión por la escasez de recursos naturales en los ámbitos de la Defensa. Asimismo considera que los núcleos de poder tecnológico, tanto de uso civil como militar, se han multiplicado, tomando como ejemplos China e India. En este ámbito se resaltan los desarrollos en el campo de la robótica relativos a vehículos no tripulados, vigilancia espacial y armas de precisión.

La importancia del ciberespacio es otro de los aspectos observados, destacando que por él se puede afectar la infraestructura crítica de un Estado. Esto implica la necesidad de adaptación de los sistemas de defensa y el desarrollo de capacidades.

Menciona, además, la importancia de la relevancia de preservar la soberanía en zonas de recursos naturales por la existencia de un disenso internacional sobre los mismos.

Dentro de las problemáticas que persisten a nivel internacional, sostiene que el proceso de descolonización impulsado por las Naciones Unidas mediante la Resolución 1514 de la Asamblea General coloca al Reino Unido e Irlanda del Norte en una posición de ilegalidad, aduciendo además que de los 17 enclaves coloniales que aún hoy persisten, 10 se encuentran en poder de estos como es el caso de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y el espacio marítimo circundante.

Destaca la existencia de rivalidades y conflictos tanto estatales como interestatales que desestabilizan regiones y pueden derivar en intervenciones extranjeras, considerando además, que persisten las acciones unilaterales y el uso preventivo de la fuerza en detrimento del derecho internacional.

Por último, afirma que el escenario global se caracteriza por la coexistencia de una diversidad de regiones con problemáticas diferentes. En algunas regiones se mantiene un sistema de balance de poder y disuasión, mientras que en otras (en las que persisten los diferendos territoriales pasados) han ganado terreno la cooperación y la confianza mutua, como es el caso de Sudamérica.

Marco regional

Entre las consideraciones que el Libro Blanco de la Defensa hace acerca de este tema, podemos mencionar[1]:

a) Integración regional: Es un proceso en vías de consolidación. Los diferendos territoriales han dejado de ser factibles de resolver por la vía militar, considerando a Sudamérica como una zona de paz.
b) Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR): Sostiene que dicho organismo busca construir una identidad sudamericana, asimismo desarrollar un espacio regional de integración en las dimensiones política, económica, social, cultural, ambiental y energética. En dicho ámbito podemos encontrar al Consejo de Defensa Suramericano (CDS), entidad que busca también construir esa identidad de la que hablamos en el ámbito de la Defensa, identificando desafíos, factores de riesgo, amenazas, oportunidades y escenarios. En este ámbito se destaca la creación de la Escuela de Defensa Suramericana (ESUDE) dedicada a la capacitación de civiles y militares en esta temática.
c) Defensa cooperativa: Observa que es una tendencia que se consolida pero resaltando que, de todos modos, sobreviven instrumentos y organismos obsoletos de la Guerra Fría en el ámbito interamericano. Argentina propone, al respecto, la reforma y adecuación de los organismos de Defensa interamericanos.
d) Sostiene que debe existir una estrategia y política común Sudamericana para la defensa de los recursos naturales y activos estratégicos compartidos.
e) La región mantiene compromisos con el esquema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas. En este ámbito se pone de manifiesto el aporte de personal a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la fuerza binacional de paz conjunta y combinada Cruz del Sur y la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ).

---

[1] Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina, "El marco regional", parte I, cap I, p. 29.

f) Se destaca el respeto y respaldo de la región al fortalecimiento de la democracia como elemento fundamental para la consolidación de la paz y la seguridad internacional.
g) Pone de manifiesto que la región ostenta los niveles más bajos en gastos de defensa, dentro de ellos el porcentaje mayor es el gasto en salarios, formación del personal y funcionamiento.

Concepción y actitud estratégica de la República Argentina

La República Argentina mantiene una concepción estratégica defensiva. La misma se sustenta en el concepto de Legítima Defensa establecido en el artículo 51 de la Carta de la Naciones Unidas.

Por otra parte, rechaza políticas, actitudes y capacidades ofensivas y de proyección de poder hacia terceros Estados.

En lo relativo al concepto de la Defensa considera, además, que la misma debe ser autónoma y cooperativa. Autónoma desde el punto de vista del desarrollo de capacidades militares para enfrentar amenazas externas (planeamiento por capacidades). En lo referente a la cooperación entre Estados, se reivindica la importancia de este principio fundamental como medio de construcción de la confianza entre los Estados, con el objeto de que esta contribuya al mantenimiento de la paz internacional, considerando además que la mencionada cooperación se vincula con la política exterior y el cumplimiento de los compromisos multilaterales.

Sostiene, como aspiración de la República Argentina, la construcción de un sistema regional que supere los niveles de confianza ya alcanzados por medio de la cooperación militar efectiva de interés mutuo como es el caso del control de espacios limítrofes comunes, las operaciones de paz (mediante la complementación de capacidades) y la logística relativa a la investigación antártica.

El Libro Blanco resalta la misión principal del Sistema de Defensa Nacional, a saber:

> "Conjurar y repeler, mediante el empleo del Instrumento militar de la Defensa nacional, las agresiones estatales militares externas a los fines de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la Nación, su integridad territorial, la protección de sus recursos estratégicos y la vida y la libertad de sus habitantes".[2]

[2] Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina, "Concepción y actitud estratégica de la Defensa", parte I, cap II, p. 36.

Asimismo menciona al "gobierno civil y político de la Defensa" y a la "diferenciación jurisdiccional, orgánica y funcional entre Defensa Nacional y Seguridad Interior" como principios fundamentales de este sistema.[3]

En relación con el último principio mencionado, aclara la complementación existente entre ambos sistemas conforme a la Ley Nº 24.059 en caso de "Estado de Sitio" para el empleo de fuerzas militares en Seguridad Interior.

Para finalizar es importante destacar que la Política de Defensa es considerada como contribuyente a la estrategia de desarrollo nacional (investigación científica e innovación tecnológica), ya que la industria militar contribuye al desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley Nacional Nº 25.467).

Arquitectura del Sistema de Defensa Nacional

El Sistema de Defensa Nacional tiene por finalidad[4]:

a) Formular planes que contribuyan a la preparación de la Nación para un eventual conflicto bélico, y para la conducción de la Defensa Nacional en los aspectos estratégicos militares y propiamente operativos.
b) Atender, desde el nivel de la estrategia nacional, a la dirección de la guerra en todos sus aspectos.
c) Conducir, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional, a las fuerzas armadas y a los esfuerzos de los demás sectores del país afectados por un conflicto bélico.
d) Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional.
e) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las fuerzas armadas y, eventualmente, las operaciones combinadas que pudieran concretarse entre dos o más países.
f) Establecer las confluencias que permitan preparar las alianzas necesarias que sean suficientes para resolver de manera conveniente la posible concreción de una guerra, como también controlar las acciones de posguerra.

---

3 Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina, "Arquitectura del Sistema de Defensa", parte II, cap V, p. 60.

4 Ley Nº 23.554, artículo 8.

Se hace mención, como parte de la arquitectura del sistema, a las atribuciones de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional (Presidente, Congreso Nacional, Consejo de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Armadas).

Como aspecto distintivo con relación al Libro Blanco de Defensa del 2010, se mencionan los cambios estructurales a los que fue sometido el Ministerio de Defensa a partir del 2013. El Decreto 636 crea la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias con sus correspondientes subsecretarías de Coordinación Ejecutiva y de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias, priorizando, de este modo, la articulación de las diversas dependencias del Estado ante las situaciones de Emergencia.

Además, se crea la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa. Como consecuencia de ello, la Dirección General de Fabricaciones Militares fue transferida a la cartera de Defensa, dejando el Ministerio de Planificación del que dependía hasta ese momento.

Sumado a lo anterior, en el 2014 y por Decreto 1956, el Servicio Logístico para la Defensa deja de ser una Dirección y pasa a convertirse en una Subsecretaría, dando mayor relevancia a este tema.

Finalmente, mediante la Decisión Administrativa 15/2015 se crea la Dirección General de Ciberdefensa, dentro de la estructura del Ministerio de Defensa, esta tiene como responsabilidad primaria intervenir en el planeamiento, formulación, dirección, supervisión y evaluación de las políticas de ciberdefensa para la jurisdicción y para el instrumento militar. Esta Dirección General funciona integradamente con el Comando Conjunto de Ciberdefensa, creado en 2014 bajo dependencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el Centro de Ciberdefensa.

Conclusiones

La versión más reciente del Libro Blanco de la Defensa de la República Argentina no presenta grandes modificaciones a los lineamientos en materia de Defensa que la República Argentina mantenía anteriormente. En general, el contenido del mismo es un compendio de lo realizado durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en el ámbito de Defensa.

Podemos considerar que las estructuras creadas en el entorno del Ministerio de Defensa, relativas a Asistencia de Emergencias así como Ciencia y Tecnología y Ciberdefensa, son los cambios más notables que ha presentado el área desde la anterior edición del Libro de la Defensa.

A pesar de la reciente edición de este libro, es conveniente prestar atención a las Políticas de Defensa que, a futuro, pueda llevar adelante la gestión del presidente Mauricio Macri, las cuales podrían plantear modificaciones a lo presentado en el Libro de la Defensa 2015.

Bibliografía

Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Libro Blanco de la Defensa*, Buenos Aires: 2015.

Ley 23554, *Ley de Defensa Nacional,* Artículo 8. República Argentina, abril de 1988.

©CEEAG

RESI

Vol.2 No.1
Verano 2016

Revista de Estudios en Seguridad Internacional

GUILLEM COLOM
La Defensa estadounidense, entre la revolución y la compensación

ESTEBAN ARRATIA
¿Existe un conflicto armado en México según el Derecho Internacional? Los Convenios de Ginebra y su aplicación a la 'Guerra contra el narcotráfico' (2006-2012)

JÉSSICA COHEN Y JOSÉ MARÍA BLANCO
Knowledge, the Great Challenge to Deal with Terrorism

MIGUEL PECO
A Functional Approach to Violent Radicalization.
Building a Systemic Model Based on a Real Case

JUAN RAMÓN SÁBATE
Indicadores de eficacia en la lucha contra-terrorista.
Una aproximación cuantitativa

DIEGO MARTÍN
El análisis de inteligencia: técnicas de análisis y fuentes de error. Una aproximación desde la teoría argumentativa

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 159-168

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Reflexiones estratégicas sobre el Libro Blanco de Defensa Nacional de Brasil

Strategic Reflections on the White Book on National Defense of Brazil

Eduardo Henrique da Silva Bastos*
Ejército Brasileño

Resumen: El presente artículo tiene como propósito hacer un análisis estratégico del Libro Blanco de la Defensa Nacional de Brasil publicado el 2012. El libro complementa los documentos de Política y Estrategia Nacional de Defensa antes publicados, dando a la sociedad nacional la oportunidad de involucrarse en el tema Defensa y a la comunidad internacional la posibilidad de conocer las Fuerzas Armadas brasileñas, su carácter disuasivo necesario a la protección del territorio brasileño, pero sobre todo la necesidad del desarrollo de capacidades para enfrentar las amenazas del siglo XXI en cooperación con sus vecinos regionales y del hemisferio Sur de modo más eficaz, fortaleciendo la confianza mutua y permitiendo a Brasil permanecer como un país pacífico.

Palabras claves: Libro blanco – Estrategia de Defensa – Política de Defensa – Defensa

Abstract: This article aims to make a strategic analysis of the White Paper on National Defense of Brazil published in 2012. The book complements documents on Policy and National Defense Strategy published before, giving the national society the opportunity to engage in Defense matters and to the international community the opportunity to learn about the Brazilian Armed Forces, its dissuasive character necessary to protect the Brazilian territory, but, above all, the need for capacity building to address the threats of the XXI Century in cooperation with its regional neighbors and the Southern hemisphere more effectively, strengthening mutual trust and allowing Brazil to remain a peaceful country.

Key words: White book – Defense strategy – Defense policy – Defens

Fecha de recepción: 16 de abril de 2016
Fecha de aceptación y versión final: 29 de abril de 2016

---

* Eduardo Henrique da Silva Bastos es Oficial de Estado-Mayor del Ejército Brasileño. Profesor Invitado de la Academia de Guerra del Ejército en Chile. Bachiller en Ciencias Militares por la Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Magíster en Operaciones Militares por la Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Especializado en Bases Geo-Históricas para la Estrategia por la Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME). Especializado en Ciencias Militares por Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME). Oficial de Estado-Mayor por la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Email: eduardobastos@hotmail.com

©CEEAG

Introducción

La creación del Ministerio de la Defensa, en 1999[1], por Fernando Henrique Cardoso, es resultado de la necesidad del nivel político de incluir a las Fuerzas Armadas en una estructura vertical, dependiente del Presidente de la República.

El gobierno empezó a enfatizar la Política Nacional de Defensa, documento base de las acciones de Defensa, aprobada desde el 1996, que todavía estaba pendiente de entendimiento de los diversos sectores de la sociedad. Sin embargo, en el 2005, con la reformulación de la misma política, en el mandato de Luiz Inácio da Silva, se puso en marcha, nuevamente, la agenda de Defensa en el país.

Con ella, en el 2008, se promulgó la Estrategia Nacional de la Defensa, que da cumplimiento a la Política Nacional de Defensa, en los aspectos más relevantes que dicen respecto de los objetivos y principios constitucionales, en particular a la política externa brasileña, que propone una solución pacífica de controversias, el fortalecimiento de la paz y seguridad internacional, de acuerdo con los conceptos de seguridad y defensa propuestos por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, refuerzo de la multilateralidad y de la integración sudamericana. Además, la estrategia también trazaba metas que iban a asegurar que los objetivos de la Defensa Nacional pudieran ser alcanzados, enfatizando el desarrollo de las capacidades de las Fuerzas Armadas para actuar en la seguridad del país, en cualquier momento, así como la necesidad de equiparlas con tecnologías propias para ello.[2]

Así, siguiendo el ejemplo de muchos países, Brasil empieza a formular su Libro de Defensa en el 2010[3], con el propósito de expresar los objetivos de Defensa del Estado brasileño, una vez que constituyen medidas de construcción de confianza mutua, al compartir las percepciones e intereses nacionales en el área de la defensa, buscando asegurar la comprensión de las motivaciones y finalidades del instrumento militar.[4]

---

1 Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.
Enmienda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de1999.

2 Estratégia Nacional de Defesa, Brasil, 2008.

3 Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

4 Celso Amorim, Ministro de la Defesa, Livro Branco de Defesa Nacional, Brasil, 2012.

Construyendo el Libro Blanco de Defensa Nacional

Con la obligatoriedad de la presentación del Libro Blanco por parte del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, en el 2012, la tarea de elaborarlo contó con la participación de la sociedad, en la reflexión y en el debate, mediante varios seminarios y mesas redondas, las cuales recorrieron todas las regiones del país, acreditando un carácter transparente a los criterios de empleo de las Fuerzas Armadas y profundizando el conocimiento de la temática militar a la sociedad.

Los principales asuntos tratados en los seminarios[5] fueron:

- La sinergia entre la Defensa y la sociedad: "El lugar de la Defensa en la sociedad brasileña: en el medio de las intervenciones domésticas e internacionales".
- El ambiente estratégico del siglo XXI: "Brasil frente a los desafíos internacionales de seguridad y defensa".
- El ambiente estratégico del siglo XXI: "Brasil en el escenario regional de seguridad y defensa".
- La Defensa y el instrumento militar: "La actuación de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: seguridad y desarrollo".
- Transformación de la Defensa Nacional: "Estructura, recurso y capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI".
- Transformación de la Defensa: "Industria y presupuesto de Defensa".

También concurrieron a los debates algunos artículos de Defensa elaborados por la comunidad científica, estos ampliaron el debate y aportaron a las ideas contenidas en el libro.

Finalmente, el Congreso aprueba y el Senado promulga, mediante el Decreto Legislativo Nº 373, de 25 de septiembre de 2013, el Libro Blanco de la Defensa Nacional, junto con la revisión de la Política Nacional de Defensa y la Estrategia Nacional de Defensa.

[5] Ministério da Defesa. Seminarios. [Fecha de consulta 12.04.2016] http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios.php.

Reflexiones Estratégicas

El Libro Blanco de la Defensa Nacional está dividido en seis capítulos y anexos:

- Capítulo I – El Estado Brasileño y la Defensa Nacional
- Capítulo II – El Ambiente Estratégico del Siglo XXI
- Capítulo III – La Defensa y el Instrumento Militar
- Capítulo IV – Defensa y Sociedad
- Capítulo V – La Transformación de la Defensa
- Capítulo VI – Economía de la Defensa

De la lectura atenta del libro se nota una preocupación en compartir, con los demás países, que todo lo que está escrito proviene del tamaño y posición ocupado por Brasil en el escenario mundial.

De dimensiones grandes, alrededor de 8,5 millones de km^2 de territorio terrestre, 4,5 millones de km^2 de territorio marítimo y 16 mil km de fronteras con nueve países, alcanzando niveles cada vez mayores de desarrollo, las amenazas a la seguridad nacional tienden a aparecer.

En este sentido, Brasil ha expresado en su Política, Estrategia y Libro Blanco de la Defensa Nacional la necesidad de tener Fuerzas Armadas capaces de disuadir las amenazas presentes y futuras de los escenarios prospectivos que se presenten.

Además, Brasil venía desde siempre cumpliendo un rol de liderazgo frente a los países sudamericanos y su política exterior, añadida por su naturaleza pacífica, lo que demuestra el valor del país frente a los países extracontinentales.

Eso se traduce en el carácter humano entregado a las relaciones internacionales, donde no solo están presentes sus aspectos geográficos sino que también el respeto y la confianza mutua.

También no se puede olvidar que fueron respetados, en su elaboración, los principios constitucionales previstos en el artículo 4º, de independencia nacional, prevalencia de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad entre los Estados, defensa de la paz, solución pacífica de controversias, repudio al terrorismo y al racismo, cooperación entre los pueblos para el desarrollo de la humanidad y concesión de asilo político.[6]

---

6 Constitución de la República Federativa de Brasil, Brasil,1988.

Según el libro, del análisis del ambiente estratégico en que Brasil está inserto, es necesario coexistir y cooperar con las potencias que componen la actual multipolaridad, así como las potencias emergentes en un esfuerzo de cooperación con énfasis en la multilateralidad y respeto al derecho internacional. Por esta razón, Brasil se constituye en un Estado con vocación al diálogo como forma de resolver las futuras controversias, aunque este diálogo se garantice por la disuasión proporcionada por sus Fuerzas Armadas.

Las incertezas de los escenarios futuros obliga a que Brasil se inserta en el concierto de las demás potencias, comprometiendo toda la estructura política del Estado a involucrarse en el tema Defensa con el propósito de promover el sostenimiento necesario a los objetivos políticos.

El libro también retrata la necesidad de hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI, como el tráfico de drogas y los delitos que se originan en ello, la biopiratería, los ataques cibernéticos, la protección de la biodiversidad, las acciones terroristas y los grupos armados, las tensiones provocadas por la escasez de recursos naturales y los desastres naturales provocados o no por los cambios climáticos.

En el escenario de multipolaridad y de importante tendencia de seguridad de todos los temas tratados en foros multilaterales, Brasil se propone hacerse parte del debate para las soluciones de los problemas mundiales del siglo XXI de una manera más representativa y eficaz.

Las misiones de paz están cada vez más basadas en la reconstrucción de los países de modo sostenible, por medio de la promoción de programas innovadores de cooperación técnica en áreas de seguridad alimentaria, agricultura, capacitación profesional, salud, seguridad e infraestructura.

Por tanto, el incremento de la participación en las Operaciones de Paz y de ayuda humanitaria coadyuva en el logro de este objetivo de la política externa.

Brasil ha vivido en paz con sus vecinos por más de 140 años contribuyendo a una estabilización en el continente.

En este contexto, el libro prevé que la estabilidad regional es un objetivo nacional. Eso se refleja en la unión de esfuerzos para la creación de la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) y del CDS (Consejo de Defensa Sudamericano), que tienen como principios de sus existencias la mantención de una zona de paz, estabilidad democrática, desarrollo regional y contribución a la paz mundial.

Todo eso agregado de un sentimiento de autoprotección regional, genera las condiciones necesarias a un ambiente de confianza mutua capaz de fomentar una base industrial de defensa sudamericana, independiente de las múltiples vertientes andina, platina, amazónica, atlántica, caribeña o del Pacífico, presentes en el continente sudamericano.

El Atlántico Sur también es un escenario tratado por el libro. En él están los recursos naturales de la "Amazonía Azul", término que representa la grandiosidad de las áreas marítimas brasileñas. Brasil se dedica al fortalecimiento de las medidas de protección junto a sus vecinos de África Occidental participantes de la ZOPACAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur).

Uno de sus objetivos estratégicos es la ampliación del poder naval para la defensa del territorio marítimo y protección de la zona económica exclusiva donde se encuentran las plataformas petrolíferas de explotación del Pre-Sal. Su ampliación también proporcionará mejores condiciones de apoyar las investigaciones científicas desarrolladas en el continente antártico en conformidad con el Tratado Antártico de 1959, en el que Brasil tomó parte en 1975.

Brasil también se ha sometido a los regímenes internacionales de desarme y de no proliferación de armas, participando de diversos acuerdos y tratados, así como de mecanismos regionales de control que puedan garantizar el uso seguro, principalmente de la energía nuclear, en conformidad con normas internacionales, sin hechar mano del desarrollo tecnológico que impacta directamente en el manejo de ella.

Como miembro del Comité de Uso Pacífico del Espacio Exterior, creado en 1958, el Programa Espacial Brasileño buscará la autonomía necesaria al desarrollo de las actividades espaciales. El sector espacial, juntamente con el sector cibernético y nuclear, son fundamentales para la Defensa.

En ese contexto, Brasil, en conjunto con China, Ucrania, Argentina, Alemania, Suecia y algunas empresas privadas, desarrollará satélites, microsatélites y vehículos lanzadores destinados al trabajo de sensores remotos, de comunicación y de investigación ambiental y oceanográfica.

La temática ambiental trae consigo la preocupación estratégica con los recursos de la Amazonía. Brasil deja claro la necesidad de proteger sus recursos conforme previsto en el derecho soberano en la Carta de la Naciones Unidas[7] y en la Declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.[8]

Brasil ha reconocido la importancia de la cooperación internacional para la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible de los recursos naturales. No

---

7 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo fue realizada en Rio de Janeiro en 1992. En el 2012, una nueva conferencia vino a dar continuidad al tema, la Rio+20, organizada conforme la Resolución nº 64/236 de la Asamblea General de la ONU.

8 Principio 2: "Los Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, tienen el derecho de explotar sus propios recursos según sus propias políticas de medio ambiente y desarrollo, y la responsabilidad de asegurar que actividades bajo su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá de los límites de jurisdicción nacional".

solo eso, pero también la cooperación internacional para el acceso a los beneficios de los recursos genéticos coadyuvando en el combate a la biopiratería.

En este sentido, las Fuerzas Armadas siguen siendo aplicadas en el combate a los crímenes transfronterizos, principalmente aquellos que recaigan sobre la explotación de dichos recursos.

El Libro Blanco también asocia la Política de Defensa y la Política Exterior y defiende su acción conjunta para un ambiente internacional más cooperativo. Así, el trabajo conjugado de militares y civiles en foros internacionales anticipan de manera coherente y estratégica la percepción de las nuevas amenazas que se presenten retroalimentando al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de la Defensa para el desarrollo de estrategias para defensa de los intereses nacionales en el exterior.

Brasil saca provecho del perfil de los países que componen el grupo BRICS[9] y el foro IBAS[10] para cooperar en el desarrollo de capacidades tecnológicas avanzadas de Defensa, tornando más efectiva la seguridad en el hemisferio Sur.

En su capítulo III, el libro habla de la Defensa y del Instrumento Militar, presentando cómo está organizado el Ministerio de la Defensa. Además establece el carácter disuasorio del instrumento militar, sus Fuerzas Armadas, priorizando el camino diplomático para la solución de los conflictos en un ambiente de armonía y cooperación entre los pueblos y reafirmando su compromiso con la paz.

En este sentido, desarrollará acciones que amplíen la participación en operaciones de paz y ayuda humanitaria, desarrollará capacidades de proyección de poder para participación en futuras misiones determinadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e intensificará el intercambio con Fuerzas Armadas de otras naciones, principalmente de Sudamérica y África.

La Defensa también seleccionó sus sectores estratégicos. El sector nuclear entregado a la Armada, el cibernético al Ejército y el espacial a la Fuerza Aérea.

La estrategia del sector nuclear tiene como principal objetivo la consolidación y autonomía tecnológica de la industria con aplicación para fines pacíficos. Cabe a la Armada el desarrollo de un submarino con propulsión nuclear, el que estará provisto con armas convencionales, conforme a los tratados firmados por Brasil. Él contribuirá a la defensa y preservación de los intereses nacionales en áreas marítimas, particularmente en el Atlántico Sur, y también proporcionará la protección de las rutas comerciales, la mantención libre de la navegación, la protección de recursos naturales en la plataforma continental y el desarrollo tecnológico.

---

9 Bloque político, económico y financiero formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

10 Fórum de diálogo de coordinación política y cooperación sectorial entre India, Brasil y Sudáfrica.

La amenaza cibernética es una preocupación por el riesgo a las infraestructuras sensibles, esenciales a la operación y al control de diversos sistemas y órganos directamente relacionados a la seguridad nacional.

Los principales propósitos de este sector son conferir confidencialidad, disponibilidad, integridad y autenticidad a los datos de sus redes, para su posterior análisis y almacenamiento. Él también contemplará la dualidad de sus aplicaciones, fomentará la base industrial de defensa e inducirá la industria nacional a producir sistemas innovadores y componentes críticos nacionales.

El inicio del desarrollo del proceso vino con la creación del Centro de Defensa Cibernética del Ejército.

Los proyectos del sector espacial buscan el desarrollo científico-tecnológico, que irán a fortalecer el poder aeroespacial brasileño, la investigación científica, la innovación, las operaciones nacionales de lanzamiento y los servicios tecnológicos en los sistemas aeronáuticos, espaciales y de defensa.

Además de los sectores estratégicos, se van a integrar en una única plataforma, sistemas de gerenciamiento de la Amazonía Azul, de monitoreo de fronteras terrestres y de control del espacio aéreo. Esta integración permitirá economía de medios y acciones de defensa oportunas, aportando al sistema de inteligencia de defensa.

A continuación, el Libro de la Defensa presenta las Fuerzas Armadas y sus capacidades y medios de forma transparente, de tal manera que define bien la postura disuasoria y de confianza mutua en su entorno vecinal y regional. También proyecta sus intenciones de contribución al combate de las amenazas al sistema internacional.

La Armada se propuso orientar su estrategia con la tarea de negar el uso del mar, reconfigurando sus medios submarinos, de superficie y aeroespaciales, reorganizándose en torno de sus capacidades de monitoreo del mar a partir del espacio, movilidad estratégica y presencial. También considera una redistribución de sus efectivos además de ampliar su capacidad de actuación en operaciones de paz y ayuda humanitaria. Dentro de una postura estratégica defensiva se organizará de modo que facilitará el empleo en operaciones conjuntas, además de conducir la fabricación de sus medios, incluso de submarino nuclear.

Tener la disuasión terrestre compatible con el estatus del país, que conlleva al compromiso de proyección internacional en apoyo a la política exterior, es prioridad para la transformación del Ejército dentro de los nuevos escenarios presentados en los documentos de defensa. Mantener la libertad de acción en el espacio cibernético y condiciones logísticas de sostenerse, además de interactuar con las demás fuerzas. La fuerza terrestre también contribuirá con los requerimientos necesarios al desarro-

llo de productos de defensa nacionales que le interesen directamente conforme sus capacidades operacionales.

La Fuerza Aérea tendrá como principales capacidades la visualización de áreas de crisis y de conflicto, la capacitación tecnológica y de sus recursos humanos, el relacionamiento institucional e internacional. También es necesaria la capacidad de operar conjuntamente y combinadamente, así como la redundancia en las comunicaciones que proviene de la capacitación en la tecnología de la información. Más aún, contribuirá al desarrollo de los productos de defensa que favorezcan su operatividad.

Nótese claramente la necesidad de operar en el nivel conjunto o en operaciones combinadas con medios capaces, desarrollados tecnológicamente bajo estándares definidos por las propias fuerzas en coordinación con el Ministerio de la Defensa. Implica en ello, directamente, los asuntos tratados en el capítulo VI del Libro sobre las necesidades presupuestarias para hacer frente al desarrollo de tales capacidades, cuyo flujo debe ser garantizado en aporte a los proyectos estratégicos de la Defensa, determinados por los procesos de transformación abordados en el capítulo V.

Por fin y no menos importante, las Fuerzas Armadas siguen con su rol de participación en la sociedad. Desde los procesos necesarios a la unidad e integración nacional, así como aquellos que extienden las manos a los ciudadanos brasileños en los lugares más inhóspitos del país en las situaciones de desastres naturales, en apoyo a las instituciones de protección civil y demás instituciones. La Defensa se une a la sociedad como detalla el capítulo IV, debiendo entrenar y desarrollar nuevas capacidades para ello.

Reflexiones finales

La entrega por el Poder Ejecutivo en el 2012 y la aprobación de los tres documentos por el Poder Legislativo en el 2013 demuestra la preocupación por alinear los conceptos y principios que definen la Política, la Estrategia y el Libro Branco de la Defensa.

La Fuerzas Armadas van a seguir trabajando junto con la sociedad, manteniendo la unidad e integración nacional, haciéndose presente en todo el territorio en la vivificación de las fronteras, protección del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.

Las amenazas del siglo XXI orientan la transformación de las Fuerzas Armadas que recibieron, cada una de ellas, un sector estratégico de la Defensa para coordinar y desarrollar. La Armada con el sector nuclear, el Ejército con el cibernético y la Fuerza Aérea con el espacial.

Aunque suene muy disuasivo, se ha reflejado en el libro la utilización pacífica de los medios que provengan de los proyectos estratégicos, coadyuvando en la protección de las infraestructuras críticas y en la construcción de un clima de confianza mutua y cooperación en el entorno vecinal, regional y en el Hemisferio Sur.

Los avances de los sectores estratégicos aportan al desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, bases para la consolidación de la industria de defensa en Brasil y Sudamérica.

Las capacidades que ya se desarrollan y que van a seguir desarrollándose dan cuenta de que el estatus global de Brasil le obliga a una postura cooperativa mundial más eficaz. Por tanto, la participación en foros multilaterales, en misiones de paz y ayuda humanitaria serán cada vez más frecuentes.

Finalmente, el carácter de publicidad de los medios de defensa aumenta la confianza mutua entre los Estados y muestra que la disuasión pretendida por Brasil es nada más para hacer frente a las amenazas del siglo XXI y no a posibles enemigos estatales, condición pacífica que mantiene hace más de 140 años.

Bibliografía

Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasil: 2008.

Brasil, *Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de1999*. Disponible en http://www.planalto.gov.br.

Brasil, *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Disponible en http://www.planalto.gov.br.

Brasil, *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Disponible en http://www.planalto.gov.br.

Brasil, *Livro Branco de Defesa Nacional*, Brasil: 2012.

Brasil, *Estratégia Nacional de Defesa*, Brasil: 2008.

Brasil, *Política Nacional de Defesa*, Brasil: 2005.

Castanheiro, Paulo Volpini, *Livro Branco de Defesa Nacional: uma necessidade?*, Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra: 2011.

Fico, Carlos Alberto do Couto Ramos, *O Livro Branco de Defesa e a sua importância para as Forças Armadas*, Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2011.

Ministerio da Defesa, *Seminarios*. Disponible en http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios.php.

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 169-175

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Desarrollo de una nueva política de defensa y seguridad orientada al posconflicto en Colombia

Development of a New Defense and Security Policy Oriented to Post-Conflict in Colombia

Pedro Prieto Bejarano*
Escuela Superior de Guerra Ejército de Colombia

Resumen: Desde finales del siglo XX Colombia como complejo defensivo ha generado estrategias, planes y programas a base de un camino hacia la paz que hoy se avecina. Gracias a esto se ha consolidado el estado de derecho como principal promotor del respeto y defensa de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, y el mejoramiento del bienestar, moral y seguridad jurídica de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
Consecuente con lo anterior, nos encontramos con una nueva Colombia que prioriza lo social, moderniza la infraestructura, mejora la calidad de la educación, garantiza la salud y la seguridad, para llevar el país hacia la paz duradera y estable. Dichos objetivos buscan afrontar los retos y oportunidades visibles en áreas de contribución a la paz y el posconflicto. Colombia, está muy cerca de culminar el conflicto y alcanzar la paz.

Palabras claves: Estrategia – Defensa – Seguridad – Posconflicto

Abstract: Since the late Twentieth Century Colombia as a defense complex has generated strategies, plans and programs based on a path to the peace that is showing up today, since this has consolidated the rule of law as the main promoter of respect and defense of human rights and the international humanitarian law, along with the improve in the welfare, moral and legal security of Armed Forces and National Police members. Consistent with the above, we find a new Colombia that prioritizes social issues, modernizes infrastructure, improves the quality of education, and ensures health and safety to bring the country towards a lasting and stable peace. These objectives seek to meet the visible challenges and opportunities in contribution areas to peace and post-conflict. Colombia is very close to finish the conflict and achieve the desired peace.

Key words: Strategy – Defense – Security – Postconflic

Fecha de recepción: 15 de abril de 2016
Fecha de aceptación y version final: 16 de mayo de 2016

---

* Pedro Gerardo Prieto Bejarano es Coronel de Ejército de Colombia especialista en Seguridad y Defensa, actualmente se desempeña como Adjunto Militar ante la República de Chile y profesor extranjero de la ACAGUE, Administrador de Empresas, Universidad Cooperativa de Colombia, Especialista en Gestión del Talento Humano, Universidad de Medellín. Email: pedropribe@hotmail.com

©CEEAG

Introducción

La presente política de defensa y seguridad orientada al postconflicto busca mediante un plan nacional de desarrollo construir una sociedad equitativa donde todos sus integrantes gocen de la igualdad en derechos, oportunidades, convivencia pacífica, y formación de capital humano.

Una fuerza pública sólida y legítima será la principal garantía de la construcción de una paz duradera, pero esto requerirá poner en marcha acciones concretas donde se motive, se fortalezca y se modernicen las FF.MM.[1], y la PONAL[2], dando como resultado una efectiva capacidad de respuesta a situaciones de complejos desafíos, provenientes de la seguridad ciudadana.

Mediante la construcción de un sistema de defensa sólido, donde las instituciones ejerzan el estado de derecho y legitimidad, se va a lograr mitigar el descuido que por décadas en algunos sectores del territorio nacional han facilitado a grupos armados ilegales tomar control autoritario de grupos sociales, mediante intimidación y subyugación; por tal motivo, se deben abrir espacios de recuperación social y territorial de las poblaciones afectadas.

A partir del presente ensayo se pretende analizar la acción renovadora de las Fuerzas Militares como estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y la defensa nacional que se resumen en dos grandes incógnitas ¿Qué tipo de Fuerza Pública exigirá el posconflicto? ¿A qué escenarios se deberá responder para lograr una paz duradera?

No se puede pasar por alto la Política de Seguridad del Gobierno Nacional como objetivo estratégico del 2015-2018, como política de Estado en el segundo cuatrienio del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos.[3]

---

1 Las Fuerzas Militares de Colombia son el conjunto de instituciones castrenses que se encargan de la defensa de la extensión territorial colombiana en cuanto a su parte aérea, terrestre y marítima que hacen parte de la República de Colombia; y están bajo el planeamiento y dirección estratégica del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.

2 La Policía Nacional de Colombia es un cuerpo armado de seguridad pública.

3 Objetivos Estratégicos de la Política 2015-2018:
1. Contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz.
2. Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.
3. Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al Sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo.
4. Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado.
5. Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.

Proceso de posconflicto

En el escenario del posconflicto es necesario que el Estado se trace políticas con presencia en su conjunto en todo el territorio nacional, donde se garantice la seguridad, respeto por la vida e integridad de todos los desmovilizados de los agentes generadores de violencia como son las FARC[4], ELN[5], y BACRIN[6], si estas últimas llegan al pacto de un acuerdo con el gobierno y se desmovilizan. Una vez que estos actores se encuentren en la legalidad, es necesario que se adopten medidas preventivas que impidan el nuevo accionar del crimen organizado, es imperioso contar con un incremento de las FF.MM., que puedan copar todo el territorio nacional, en los lugares donde estos grupos hayan hecho presencia, para que una vez que se definan los sitios de concentración, no hayan espacios libres en donde puedan intervenir reductos o las BACRIN, quienes serían una amenaza en las diferentes regiones.

Es importante para que el proceso de paz en Colombia tenga éxito, la necesidad de que a las BACRIN se les otorgue el estatus de grupos armados organizados, es decir, organizaciones que bajo la dirección de un mando responsable ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, así podrían hacer parte de los diálogos de paz que sería su disfraz y ser reconocidos como fuerza beligerante con reconocimiento político y no como verdaderamente son, grupos criminales dedicados al narcotráfico y a la minería ilegal.

El fin del conflicto con las FARC se acerca a su etapa final, queda pendiente por definir la cantidad de grupos de concentración y el proceso de desarme para darle punto final al logro de la paz, Naciones Unidas será la encargada del monitoreo del DDR.[7]

6. Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa.
7. Fortalecer la proyección internacional mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos.
8. Poner las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.
9. Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del Sector Defensa.

4 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército o FARC– es una guerrilla que se autoproclama marxista-leninista.

5 El ELN o UC-ELN (Unión Camilista – Ejército de Liberación Nacional) es una organización guerrillera insurgente que delinque en Colombia.

6 Son organizaciones integradas por criminales dedicados al negocio del narcotráfico, que se han asociado y organizado en redes para garantizar el cultivo, la producción y distribución de las drogas en mercados internos y externos.

7 Desarme, Desmovilización y Reintegración.

Es necesario integrar la presencia de las Fuerzas Armadas con las instituciones como Procuraduría, Fiscalía, Defensoría y demás entes del Estado para que hagan ese acompañamiento a la población, se pueda garantizar el estado de derecho e institucionalidad en todo el territorio y se evite la expansión de nuevos grupos generadores de violencia, de tal manera que los desmovilizados puedan gozar de las garantías de seguridad fundamental, actividades sociales, políticas y económicas dentro de la legalidad, y lo pactado en los acuerdos de paz, siendo esencial cumplir con todas las garantías básicas de protección al derecho de vida de todos los desmovilizados, cumpliendo con los compromisos de Naciones Unidas, países garantes, acompañantes, fortaleciendo así la imagen a nivel internacional.

Es fundamental reorientar la inteligencia militar, la doctrina y la parte operativa de las FF. MM. con ajustes y cambios institucionales que garanticen la transición hacia el posconflicto, igualmente condiciones de confianza hacia la población civil con presencia en todos los espacios, ejerciendo un control territorial con el monopolio exclusivo del pie de fuerza, generando percepción de seguridad frente a una nueva amenaza de una guerra asimétrica[8] que pueda surgir, evidentemente es un clamor de muchos años del pueblo colombiano, es necesario un trabajo de nuevas estructuras, organizaciones, doctrina operacional coordinada e interagencial, con unas fuerzas armadas más sólidas, sin cambios radicales, por el contrario, de naturaleza progresiva y gradual deberían ser objeto por fin de una ley de seguridad y defensa, que dé garantías reales a miles de miembros de la fuerza pública sacrificados en su larga lucha, quienes son los verdaderos artífices que han ayudado a derrotar el terrorismo, siendo mucho más que unos héroes.

Las FF. MM. en el posconflicto no implica que descuiden la seguridad debido a que los peligros y amenazas persistirán, agentes desestabilizadores diferentes a las FARC son una amenaza a la seguridad de los colombianos, como el ELN, las BACRIN o la minería ilegal; para combatir esos escenarios todos los militares se tienen que seguir entrenando y preparando.

En el posconflicto los militares estarán dedicados igualmente a otros desafíos, a prepararse para ayudar en todas las necesidades de la comunidad, como cuidar cuencas y páramos, tendrán la capacidad de apagar incendios forestales y atender desastres naturales, es decir, van a utilizar sus capacidades para ayudar.

Las FF. MM. son de naturaleza multimisión, están preparándose para servir a una nueva sociedad, haciendo obras, construyendo puentes, carreteras, ayudando a

---

8 Tácticas atípicas, que rebasan el manido marco de la tradición militar recurrente. Entre estos medios se cuenta la guerra de guerrillas, la resistencia, toda clase de terrorismo, la contrainsurgencia, el terrorismo de Estado, la guerra sucia o la desobediencia civil.

la población, también se va a orientar para defender la soberanía nacional y todo lo que amenace el estado de derecho.

Conclusiones

Podemos decir que la finalización del conflicto colombiano va a ser un modelo a seguir en los conflictos no internacionales que se llevan en la actualidad con las FARC y simultáneamente con el ELN. Es evidente que este proceso requiere de una transformación de las Fuerzas Armadas, acompañada de definición de nuevos roles, funciones y misiones. El triunfo de la política de seguridad radicó fundamentalmente en que se aplicó la acción integral y se unieron las fuerzas militares sobre un mando unificado que propinó golpes certeros a los cabecillas[9] de las FARC, obligándolos a negociar ya diezmados como triunfo de la política de seguridad de la última década.

> "Debido a los escenarios de postconflicto, las Fuerzas Armadas deberán estar cada vez más poderosas, más entrenadas y más conscientes de las amenazas que vendrán después de los acuerdos. Las Fuerzas, especialmente la Policía Nacional, deben garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana, fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía".[10]

Es importante que la política de defensa y seguridad debe estar sincronizada con la política integral del Estado, donde se priorice la vida social de los municipios de la periferia en las zonas apartadas del centro del país, donde toda la institucionalidad esté involucrada mediante un nuevo modelo de desarrollo regional que incluya provisión de servicios principalmente en seguridad, educación, infraestructura, atención especial a los agricultores, y se genere un ambiente de participación ciudadana, se priorice en la sustitución de los cultivos ilícitos, se restituyan las tierras, se dé un mejoramiento de la infraestructura vial, y se den las condiciones favorables para que el campesino pueda ir a los pueblos y ciudades a vender sus productos agrícolas; si estas condiciones no son posibles no van a contar con equidad para ellos, siempre va

---

9 –Iván Ríos fue asesinado por uno de sus propios hombres en 2008.
–Manuel Marulanda Vélez, más conocido como "Tirofijo". Fue el máximo jefe de las Farc hasta morir en la selva en 2008.
–Raúl Reyes fue abatido en la frontera con Ecuador en 2008 en operaciones de las Fuerzas Militares.
–Alias el "Mono Jojoy", segundo al mando de la organización guerrillera, fue abatido en septiembre del 2010.
–Alfonso Cano, sucesor de "Tirofijo", fue abatido el 4 de noviembre de 2011.

10 Anunció Luis Carlos Villegas durante la presentación de la Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018.

a existir el combustible para el narcotráfico, el descontento social de la comunidad, quienes en condiciones de pobreza se van adherir a nuevos grupos emergentes que seguirán con el negocio del narcotráfico, crearán el caos, violencia y terrorismo.

Es de resaltar que el gobierno tiene en la actualidad el programa de restitución de tierras[11] y con la venta de ISAGEN[12] se tiene proyectado un mejoramiento de la infraestructura vial, igualmente, se tiene previsto la sustitución de cultivos ilícitos, el problema es hasta dónde van alcanzar los recursos para poder reparar a más de 8 millones de víctimas que deja el conflicto interno, tarea ardua que se debe terminar en la próxima década para lograr una paz justa y verdadera.

> "El hombre tiene que establecer un final para la guerra. Si no, la guerra establecerá un final para la humanidad". John F. Kennedy.

Bibliografía

Cortés, Paula Martínez, www.tni.org, diciembre de 2013. https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf (último acceso: 2 de abril de 2016).

El Congreso de la República, http://wsp.presidencia.gov.co/, 17 de abril de 2013. http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201621%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf (último acceso: 13 de abril de 2016).

El Congreso de la República, http://wsp.presidencia.gov.co/, 17 de abril de 2013. http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201621%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf (último acceso: 13 de abril de 2016).

Ministerio de Defensa, http://www.esdegue.mil.co/, 1 de diciembre de 2015. http://www.esdegue.mil.co/sites/default/files/Informe%20Gesti%C3%B3n%20Segundo%20Trimestre%202015%20ESDEGUE.pdf (último acceso: 3 de abril de 2016).

Ministerio de Defensa Nacional, http://www.ceedcds.org.ar/, mayo de 2011. http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf (último acceso: 8 de abril de 2016).

[11] La Ley 1448 de 2011, más conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras viene siendo promocionada oficialmente como una de las demostraciones de "voluntad de paz" del gobierno de Juan Manuel Santos en Colombia.

[12] Empresa de generación y comercialización de energía

Morales, Luis; Fernando Rodríguez, http://repository.unimilitar.edu.co/, 2014. http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12286/1/LOS%20PILARES%20DE%20LA%20POL%C3%8DTICA%20INTEGRAL%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20DEFENSA%20PARA%20LA%20PROSPERIDAD.pdf (último acceso: 26 de marzo de 2016).

Villegas, Luis Carlos, 1 de diciembre de 2015.

—— "Mindefensa presentó el plan de defensa y seguridad para el periodo 2015-2018", *El Universal*, 03 de 12 de 2015: 1.

©CEEAG

DIVISIÓN EDUCACIÓN

REVISTA DE EDUCACIÓN

2015

Reseñas bibliográficas

ISSN 2225-5648

REVISTA

POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA
ANSP
SÍMBOLO PERMANENTE DE PAZ

CINC
ANSP
CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 179-181

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

¿Qué es esa cosa llamada ciencia?

Alan F. Chalmers
Madrid: Editorial Siglo XXI de España Editores S.A., 2005, 247 páginas
ISBN: 84-323-0426-3

Mario P. Arteaga Velásquez
PhD en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile
Email: marteagav@acague.cl

Este libro se ocupa de la filosofía de la ciencia y de cuestiones afines que se creen sabidas pero que, en realidad, aún no se conocen suficientemente. La obra se inicia de manera simple y elemental, luego su complejidad aumenta, recuperando la simplicidad en las últimas páginas. Algunas secciones del texto requieren de un gran esfuerzo para comprender las ideas expresadas, quizás porque los ejemplos obligan a internarse en el ámbito de la física. Pese a lo anterior, Chalmers se preocupa de que sus ideas sean comprensibles.

En el texto se recoge el debate que existe respecto de la ciencia, no solo en cuanto a lo que ella es, sino que también en lo referido a los métodos que emplea, a sus rasgos específicos y característicos, a la autoridad que se le reconoce y al respeto y alta valoración que se le atribuye. En tal sentido, el autor se preocupa de dejar constancia de diversas aproximaciones, entre estas considera las de Paul Fayerabend que no duda en cuestionar la citada valoración señalando que la ciencia "no posee rasgos especiales que la hagan intrínsecamente superior a otras ramas del conocimiento".

Chalmers desarrolla su libro en quince secciones, en ellas se advierte la profundidad y detalle con que trata el asunto científico, sin omitir los cuestionamientos y las nuevas tendencias que han ingresado al debate filosófico de la ciencia.

Las dos primeras secciones se ocupan de revisar a la ciencia como conocimiento derivado de los hechos de la experiencia y la observación, destacando que los sentidos y las pruebas son indispensables para comprobar la falibilidad y objetividad de los citados hechos. La siguiente sección, muy relacionada con las dos primeras, ayuda a comprender cómo la experimentación contribuye a que los hechos pueden ser seguros y pertinentes a la ciencia y, también, cómo sus resultados determinan cuáles hechos

©CEEAG

pueden aceptarse como un aporte para ella y cuáles no.

Es destacable el contenido de la cuarta sección, porque contribuye al entendimiento de las diferencias entre los razonamientos inductivos y los deductivos. Al respecto, el autor afirma que un razonamiento inductivo requiere de "conocimiento previo" y que uno de los problemas del inductivismo es la incapacidad para aportar conocimiento científico del "mundo inobservable".

Las secciones quinta, sexta y séptima se ocupan del Falsacionismo, defendido por Karl Popper, especialmente, señalando que para sus seguidores "la ciencia no implica inducción" y que las teorías científicas son "falsables", porque realizan predicciones que desechan muchas situaciones observadas. También se destaca que, según los falsacionistas, la ciencia progresa debido al ensayo y al error y que con ello reconocen el valor de la experimentación y de la falibilidad, admitiendo que a las exigencias que imponen los experimentos solo sobrevivirán las teorías que realmente sirvan al progreso de la ciencia. Además, es relevante la presentación de la hipótesis como punto de partida de la ciencia. Lo mismo ocurre con la metodología a quien se le reconoce importancia porque aporta líneas de acción, procedimientos y normas que mitigan la anarquía científica.

La octava sección se encarga de los paradigmas de Kuhn, quien sostiene la necesidad de disponer de un entramado teórico que contribuya a la actividad científica, propiniendo un paradigma cuyo propósito es guiar la investigación y la interpretación de los fenómenos que se observen. Además, se indica que Kuhn advierte que los paradigmas pueden tropezar con problemas que producen crisis y dar origen a paradigmas rivales que pueden reemplazarlos, generando lo que se conoce como la "revolución científica" (o el progreso de la ciencia). Lo anterior se complica cuando Kuhn asume una conducta relativista que reconoce un elemento sociológico en la ciencia, sosteniendo que los valores de los científicos influyen y pueden afectar el progreso citado con anterioridad. Como sea, las referencias de Kuhn contribuyen a que Chalmers se preocupe de establecer las diferencias entre el conocimiento subjetivo y el conocimiento objetivo, entendiendo que el primero se obtiene mediante las percepciones de los individuos y, el segundo, el conocimiento objetivo, se obtiene mediante enunciados que contienen afirmaciones teóricas que son observables y que combinan la acción de las teorías, de la metodología y de los procedimientos experimentales.

La novena sección del libro se refiere a la propuesta que realiza Lakatos para demostrar la importancia de los programas de investigación, como herramienta que responde a la necesidad de contar con un entramado teórico para la actividad científica, como lo sostiene Kuhn. En la misma sección del libro Chalmers expresa que Lakatos difiere del pensamiento de Popper, ya que, a su juicio, la validación de un programa de investigación se obtiene por la vía de las confirmaciones (pruebas observables que

proporcionan los experimentos) y no de las falsaciones como afirma Popper. Además, Chalmers sostiene que Lakatos y Kuhn son muy próximos en sus planteamientos, porque ambos admiten que la ciencia progresa y que ello sugiere un desarrollo histórico de ella.

Más adelante, en la décima sección del libro Chalmers se refiere al planteamiento anarquista de la ciencia que realiza Feyeraben, donde este último plantea que "todo vale", haciendo evidente su oposición a las ideas de método y de progreso de la ciencia, aun cuando él mismo alega subjetivismo científico y reclama la inexistencia de un método.

En cuanto a la undécima sección, donde el autor del libro se refiere a los cambios metódicos del método, es factible expresar que allí se advierte un intento de síntesis de los planteamientos anteriores y parece haber sido elaborado un poco a la fuerza, como "un interludio desenfadado", según palabras del mismo Chalmers, constituyendo entonces una recapitulación de todo lo expresado con anterioridad.

En la duodécima sección, denominada "El punto de vista bayesiano", el autor se encarga de entregar racionalidad al método científico, asignándole probabilidades tanto a las teorías como a las hipótesis. Lamentablemente ello no se consigue porque se realiza a base del grado de creencia de los científicos, donde el grado de creencia es privado y es imposible acceder a él de manera científica y menos aún poder medirlo. Con lo anterior, el planteamiento bayesiano se resiente, pierde credibilidad y no contribuye a fortalecer el conocimiento científico.

"El nuevo experimentalismo", en la décima tercera sección, se refiere a las aportaciones de Deborah Mayo, que refuerzan la importancia del experimento como base relativamente segura para la ciencia, porque constituye una prueba rigurosa que no podría ser salvada si una afirmación fuera falsa y, también, porque la aceptación del error experimental entrega una visión optimista del pensamiento científico, ya que contribuye al progreso de la ciencia.

Las dos últimas secciones del libro se dedican al problema ontológico, ingresando en el debate relacionado con las leyes, en cuanto a sus representaciones y al porqué deben ser obedecidas. También consideran aproximaciones del realismo y del antirrealismo respecto de la ciencia, aceptando que ambas concepciones tienen puntos de encuentro en asuntos como la valorización de la teoría, de la metodología y de las diferencias respecto de la conceptualización de la verdad.

Definitivamente, esta obra es un aporte para los investigadores, porque los introduce en la filosofía de la ciencia y les demuestra que aún no se ha dicho todo y que lo conocido es discutible. Chalmers aproxima una respuesta a la interrogante que titula su obra, pero lo hace reflexionando respecto de la dificultad que ha existido para demostrar qué es científico y qué no lo es. Simultáneamente, transmite optimismo al expresar que la ciencia progresa y, con ello, invita a contribuir al desarrollo de lo científico.

©CEEAG

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 182-184

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Un veterano de tres guerras. Recuerdos de José Miguel Varela

Guillermo Parvex
Santiago: Academia de Historia Militar, 2015, 478 páginas
ISBN: 978-956-8989-01-9

Ernesto Medalla Mesa
Magister en Historia (C)
Universidad de Valparaíso
Email: medallamesa@gmail.com

En psicología siempre se habla de que la memoria es un proceso que permite codificar, almacenar y recuperar información del pasado –por ejemplo, los acontecimientos biográficos y sociales–, la que está cargada de significados. Por ello, es clave entender la importancia del "método histórico" para realizar el análisis crítico de fuentes primarias y secundarias para, de esta forma, formular un problema, analizar las fuentes y, finalmente, interpretar los hechos. Es aquí donde entra "Un veterano de tres Guerras", de Eduardo Parvex, quien recibió un manojo de apuntes de su abuelo, con transcripciones hechas por este a José Miguel Varela, Oficial de Ejército que tuvo el privilegio de participar en tres conflictos que obligaron a la transformación en la formación y doctrina del Ejército de Chile: la Guerra del Pacífico, la incorporación de los territorios al sur del Biobío (la llamada Pacificación de La Araucanía) que serán el punto cúlmine para dar forma a una nueva forma de República con el Parlamentarismo, y la Guerra Civil de 1891, que significó para el Ejército un duro revés en su desarrollo institucional.

Parvex deja claro que son las anotaciones de su abuelo, y que corresponden a las de un hombre de mediados del siglo XX y que, pese a no tener una rigurosidad historiográfica, corresponde a "una fuente primaria que es un aporte a los estudios históricos" (pp. 11-12). Y es aquí donde se encuentra la importancia de su existencia, porque la obra puede dar paso a futuros análisis e interpretaciones de acontecimientos mediante el método histórico. En los once capítulos vemos un lenguaje diáfano y atrapador, permitiéndonos adentrarnos rápidamente en la vida de este oficial.

Varela nos relata su experiencia como docente, reflejando los problemas existentes en la época. Expresa que "la guerra torció mi destino", y veía en ella la necesidad de participar en el conflicto como si se hablase de un deber moral

©CEEAG

(pp. 19-27). Era una época donde el Servicio Militar no existía, y en la que este personaje de clase media, residente en Melipilla, tenía una próspera existencia. De su vida personal poco se detalla, dejando claro que tuvo una niñez difícil al ser huérfano y de una timidez que le llevó a tener dificultosamente una relación amorosa. Nos describe el Santiago de esos años, asombrándose con la opulencia de los palacios, las costumbres, los aspectos arquitectónicos y la electricidad (pp. 27-30 y 268-269).

Referente a la Guerra del Pacífico, es importante destacar que participó como oficial de caballería en las Campañas de Tarapacá, Tacna, Lima y de La Sierra, siendo miembro del Regimiento Cazadores de Caballería. Nos traspasa en su descripción numerosos acontecimientos al conocer un territorio inhóspito y desconocido, donde pudo ser testigo de las formas que adopta el hombre durante una guerra, fenómeno que despierta tanto sus más nobles como indignos comportamientos.

También expresa algo que toda institución castrense debe contrastar con el tiempo (referente a cómo se desarrolla una guerra), destacando los abusos de los ejércitos de ocupación (pp. 91; 195-196), el sentimiento de la población ocupada (p. 92), el trato a los prisioneros de guerra, y el estado de ánimo que genera en la tropa estos abusos (p. 95).

Otro elemento interesante y que se debe tener en cuenta es el miedo, gran motor para múltiples acontecimientos históricos, ya que como expresa Varela: "es extraño y difícil tratar de describir estas sensaciones tan únicas y extrañas: miedo fundido con valor, confianza junto a incertidumbre; tristeza y entusiasmo. Todo junto a borbotones, recorriendo el cuerpo y el cerebro" (pp. 104-105). Adicionalmente expresa el sentir de un hombre que hasta poco antes era un civil, sin carrera de armas previa, quien debe actuar como soldado y dar muerte a sus enemigos (p. 122).

Los excesos cometidos por las tropas chilenas luego de la Batalla de Chorrillos están descritos y nos relatan la forma en que estos intentaron ser controlados por la autoridad chilena. Dejando en claro la majestuosidad de la entrada del Ejército chileno a la antigua ciudad de los Reyes. También nos relata su percepción al encontrarse con los despojos de los 77 soldados chilenos en el pueblo La Concepción.

Otros hechos relevantes relatados corresponden al proceso realizado por el Estado por intermedio del Ejército y que se denominó en la historiografía como la "Pacificación de La Araucanía", donde da trazos acerca de algunas características del proceso de incorporación de la zona de La Araucanía a la soberanía nacional (pp. 285-302). Se destaca que Varela expresa su simpatía por el presidente Balmaceda, y busca cumplir de la mejor forma su encargo: la repartición de tierras en La Araucanía. Es aquí donde pudo ver lo que consideró el principal problema de la zona: los grandes terratenientes abusarían de su posición para despojar a los indígenas de sus tierras (pp. 303-304; 324-330). Este hecho le habría costado la antipa-

tía de la gente influyente de la época, haciendo peligrar su vida (pp. 331-336 y 338-339).

Su descripción de la Guerra Civil es interesante (pp. 345-346; 350-351 y 352 a 380). Varela será testigo del clima de resentimiento, los informes del comportamiento de las tropas y la actitud de los soldados victoriosos, que cometen las peores tropelías contra soldados que años antes habían sido sus jefes en la Guerra del Pacífico, donde en sus propias palabras "lo peor fue esta madrugada. Cuando yo iba saliendo de Valparaíso iba entrando al puerto una turba de soldados tirando dos carretones de la basura, en ellos llevaban los cadáveres de Barbosa y Alcérreca" (p. 382).

Otro elemento a analizar corresponde al período de persecución vivido por Varela y que, en consecuencia, corresponde a las medidas que se toman en contra de los derrotados como son la degradación (p. 392) y su anulación como oficial participante en el triunfo contra Bolivia y Perú y en la Pacificación de La Araucanía (pp. 393-414); para seguir luego con sus vivencias en el rápido proceso de pacificación y rehabilitación en la República Parlamentaria (pp. 415-468).

En este sentido el presente libro es un aporte a la disciplina histórica, no por ser un ensayo histórico, sino por su relato, el que nos expresa las vivencias de un militar que fue, en gran medida por el destino, protagonista de hechos que marcaron notoriamente la conformación de Chile.

Es recomendable tanto para especialistas como para público en general, permitiendo entender los ajetreos institucionales del Chile decimonónico y proporcionando bases para realizar futuras investigaciones sobre los temas tratados.

©CEEAG

Revista Ensayos Militares
vol. 2 - nº 1 - 2016, pp. 185-187

ISSN 0719-6334 / versión impresa
ISSN 0719-6989 / versión en línea

Sociedades comparadas

Jared Diamond
España: Debate, 2016, 189 páginas
ISBN: 978-84-9992-558-5

Francisco Javier Tagle
Profesor
Facultad de Comunicación
Universidad de los Andes (Chile)
Email: fjtagle@uandes.cl

Si con *Colpaso: por qué unas sociedades perduran y otra desaparecen* (2005), Jared Diamond postuló ciertos factores como los cambios climáticos, los vecinos hostiles y los socios mercantiles como parte de las razones de la sobrevivencia de algunos pueblos y el fin de otros, este profesor de la Universidad de California ahora vuelve a la carga con la misma temática en *Sociedades comparadas* (2016) de la Editorial Debate.

En las 189 páginas que componen el libro, este biólogo y filósofo intenta dar una respuesta a una pregunta nada fácil de abordar y en la que incluso se puede cuestionar si es que existe una respuesta satisfactoria: ¿Por qué unas sociedades son desarrolladas y otras no?

Así –y es el ejemplo que él utiliza–, en los Países Bajos los inviernos son largos y los veranos son cortos, por lo que solamente hay una cosecha al año. El país carece de recursos minerales, y como el terreno es bajo y llano, no dispone de embalses que generen energía eléctrica, lo que lo obliga a importar petróleo y carbón. Asimismo, es vecino de Alemania, una nación mucho más grande, que cuando tuvo un ejército poderoso los invadió. Como si todo esto fuera poco, un tercio del país se halla bajo el nivel del mar, por lo que viven con el temor constante de ser devorados por el océano.

Por otra parte, en África meridional tenemos a Zambia, que cuenta con tanta electricidad, producto de los embalses del río Zambeze, que incluso exporta a sus vecinos. Asimismo, es rico en recursos minerales como cobre, y además su clima templado permite que los agricultores cosechen varias veces en el año. Nunca ha sido invadido por un país vecino, ni tampoco ha tenido grandes guerras civiles.

Así, ante la pregunta cuál de los dos países es más rico, pareciera, y sin saber nada más que la información dada, que la nación africana tiene todas las de ganar. Sin embargo, el PIB per cápita de los Países Bajos es 100 veces más.

©CEEAG

"¿Por qué, a pesar de todas las ventajas de Zambia y las desventajas de los Países Bajos, el segundo es mucho más rico que el primero?", se pregunta el ganador del premio Pulitzer con *Armas, gérmenes y acero* (1997).

La respuesta vendría dada por dos conjuntos de factores: los geográficos y los institucionales. De los primeros, Diamond establece que las latitudes tienen una influencia determinante en la riqueza de una nación, debido a que los países tropicales poseen una menor productividad agrícola, porque sus suelos (a pesar de lo rico de su flora) suelen ser superficiales y estériles, además de cierta fauna dañina para las cosechas: aves, insectos, etc. Es por esto que los grandes exportadores agrícolas se encuentran en la mayoría en las zonas templadas del mundo: Estados Unidos, Canadá, Rusia, los Países Bajos, Argentina, Sudáfrica, Rusia, entre otros.

Otra razón en la que influye la latitud es que en los países tropicales las enfermedades son recurrentes y no generan anticuerpos como, por ejemplo, la malaria (después del SIDA es la enfermedad infectocontagiosa, por el número de muertos e infectados, más importante del mundo). En cambio, enfermedades de climas templados como la viruela o el sarampión sí crean anticuerpos y se dan una sola vez en la vida. "Naturalmente, es una enorme tragedia vivir en zonas tropicales donde una persona está expuesta a parásitos y enfermedades y es probable que muera a los cuarenta y un años (…) la escasa esperanza de vida que ocasionan, implica una vida productiva igualmente breve de directivos y trabajadores cualificados".

Otra razón que explica la importancia de los factores geográficos en el desarrollo de un país son los recursos naturales con los que cuenta. Pero contrariamente a lo que se puede pensar, el académico postula "la maldición de los recursos naturales", ya que considera que los países que son ricos en ellos son en muchos casos pobres, debido a que muchas veces generan corrupción, desequilibrio en el desarrollo y también crean una dependencia de algo que algún día se va a acabar.

Por último, entre las razones geográficas están las medioambientales. La destrucción de los hábitat en que vivimos nos pasará la cuenta, tal como sucedió con los Mayas, con los Vikingos en Groenlandia y el Imperio Jemer en la actual Camboya, todos ejemplos de civilizaciones que fracasaron porque acabaron con su entorno.

Diamond, respecto de las instituciones, el otro gran grupo de factores que influyen en la diferencia entre una nación rica y una pobre, señala que "las buenas instituciones no caen del cielo". En este sentido, al igual que en el comentado libro de Niall Ferguson *La gran degeneración* (2013), las instituciones y su calidad se alzan como la gran diferencia entre un país desarrollado y uno que no lo es.

Lo interesante de *Sociedades comparadas* es que hace un análisis histórico que intenta explicar por qué algunas sociedades desarrollaron buenas institu-

ciones, mientras que otras no, ya que no sería un tema de azar. Tendría que ver en esto el desarrollo de la agricultura, debido a que aquellos países que la desarrollaron temprano lograron con posterioridad concebir instituciones complejas como mercados y Estados. No obstante, las instituciones no son prenda de garantía eterna: "En los últimos quinientos años muchos países que en el pasado eran ricos han sufrido cambios de suerte por adquirir malas instituciones. Y en consecuencia han caído en la pobreza. Es una lección que bien haríamos de recordar los estadounidenses, los europeos y otros pueblos". Las buenas instituciones se desarrollan en aquellos lugares con ausencia de corrupción, con Estado de Derecho, con propiedad privada y libre mercado, entre otros.

El autor luego de explicar estas dos grandes razones de por qué un país es rico y otro es pobre, dedica capítulos a China y las razones geográficas de su desarrollo respecto de Europa; cómo países han superado profundas crisis con éxito, entre los ejemplos está Chile; la importancia de la dieta y el estilo de vida para el desarrollo de los pueblos, y finalmente, en su apartado más ambicioso, intenta explicar los tres principales problemas que enfrenta la humanidad: el calentamiento global, la desigualdad y la utilización de los recursos naturales.

Libros de este tipo que intentan sistematizar, como un recetario, las ciencias sociales para buscar así respuestas casi matemáticas de los porqués una sociedad es de determinada manera y no de otra, no son nuevos. Sin embargo, siempre tienen el peligro, por querer dar una respuesta total, de quedar cortos en sus análisis, obviando elementos, como en este caso, por ejemplo, qué rol puede jugar en el desarrollo la religión, el liberalismo económico y un largo etcétera.

Sin duda que *Sociedades comparadas* es un ameno libro, que tiene la gracia de que el lector concordará con muchas de sus explicaciones, con otras no tanto y sentirá que faltan algunas. Es decir, hará reflexionar.

©CEEAG

REVISTA DE MARINA

Edición Nº 2 / 2016

REVISTA DE MARINA
Nº 2 / 2016 951

Una lección aprendida hace 150 años

¿Se extinguen las navieras chilenas?

página 36

El misil Exocet MM-40 block 3

página 82

Normas Editoriales

a) Aspectos generales

Revista Ensayos Militares es una publicación especializada que tiene como propósito estimular el pensamiento crítico y la discusión respecto de temas de seguridad y defensa, con énfasis en asuntos militares, pero sin restringirse a estos.

Los temas que incluye en cada número se basan en el Tema Central de Investigación de la Academia (TICA), como así también incluyen artículos de otras temáticas que se consideren de interés.

Su periodicidad es de dos números al año: junio y noviembre.

Los artículos propuestos deberán ser originales e inéditos. Pueden ser enviados en español o inglés y no estar siendo considerados al mismo tiempo para otra publicación. Serán evaluados por el Comité Académico y Comité Editorial, enviándose a dos especialistas de forma anónima. En caso de diferencias se recurrirá a un tercer evaluador.

Se sugiere una extensión de entre 4.000 y 5.000 palabras por artículo.

Las reseñas bibliográficas tendrán una extensión máxima de 1.000 palabras.

Revista Ensayos Militares se reserva el derecho de solicitar cambios a los autores a partir de las modificaciones sugeridas por los evaluadores o Comité Académico y Editorial. Asimismo, puede rechazar su publicación. No se aceptarán para arbitraje los artículos que no respeten las presentes normas editoriales.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos publicados citando la fuente.

b) Acerca de los artículos presentados a *Revista Ensayos Militares*

Los artículos deben considerar el siguiente esquema:

En la primera página debe ir un título, en español e inglés. Nombre y apellido del autor, institución en la que trabaja, breve currículum (máximo 35 palabras), correo electrónico.

Si es el resultado de una presentación en un Seminario o Congreso, o es producto de un proyecto de investigación deberá indicarse con fecha, título y número si corresponde.

Resumen: El autor facilitará un resumen, en español e inglés, del contenido del artículo con un máximo de 120 palabras en un solo párrafo.

Palabras claves: Deben indicarse entre 3 y 5 descriptores separados por un guión que permitan su recuperación futura. Deben estar escritas en español e inglés.

c) Otras disposiciones para los artículos presentados a *Revista Ensayos Militares*

Relativo a los acrónimos, siglas, notas y referencias bibliográficas, los autores seguirán las pautas generales que se indican a continuación:

Acrónimos y siglas

Siempre que se cite por primera vez un acrónimo o una sigla, deberá incluirse entre paréntesis su significado completo. En el resto del trabajo luego se anotará solamente el acrónimo o sigla.

Notas a pie de página

Se colocan en la parte inferior de la página donde se encuentra la referencia que la ha originado. Se empleará lo establecido en el Manual de Estilo de Publicaciones de Turabian.

Referencias bibliográficas

Al igual que las anteriores, van ubicadas en el extremo inferior de la página donde se encuentre la referencia, en el orden que se indica: nombre y apellido del autor, *título completo de la fuente* (en cursiva), ciudad de la editorial: nombre del editor, año de publicación y página de la que se ha obtenido el antecedente.

Ejemplos:

Libro de un autor: Joaquín Fermandois, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005, p. 199.

Capítulos de libros: Rafael Pedemonte, "Cantemos La Gloria: Himnos patrióticos e identidad nacional en Chile (1810-1840), en Gabriel Cid y Alejandro San Francisco, *Nación y nacionalismo en Chile. Siglo XIX*, Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2009, vol. 2, p. 4.

Artículos de publicación en serie (revistas, colecciones): George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, vol. 25, nº 4, july 1947, pp. 566-568.

Diarios:

Cuando sea una columna de opinión se indica Nombre y apellido, "título entre comillas", nombre del diario (en cursiva), fecha. Se deben usar números y palabras. Ejemplo: *El Mercurio*, 21 de julio de 1969.

Publicación electrónica: David Alvarado, "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". Notes Internacionals CIBOD, nº 7, octubre 2009, p. 6 (en línea). (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2010). http:www.cibod.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob . Cuando sean demasiado largas las referencias usar shortlink u otro que acorte la dirección.

Para citar un trabajo citado por más de tres autores se empleará la expresión et al.

Para aludir a una cita anterior, siempre y cuando no sea la inmediata anterior se empleará la expresión op. cit., indicando solamente el apellido del autor y la página correspondiente, obviándose los demás datos. Ejemplo:

Fermandois, op. cit., p. 269.

Cuando la cita sea la inmediatamente anterior, se empleará la abreviatura Ibid. o Ibidem, significando que ambas citas tratan del mismo autor y del mismo libro; por lo que esos datos no se colocan nuevamente y sólo se señala la página correspondiente. Se debe mantener homogeneidad en la opción utilizada.

Ejemplo:

Fermandois, op. cit., p. 269.

Ibid.

Ibid., p. 271.

Bibliografía

Se refiere a cualquier documento que se haya empleado en el artículo. Se presentan en un listado de los textos citados en el cuerpo del trabajo, siguiendo el orden alfabético de los autores iniciando por el apellido y luego se mantiene igual que la referencia bibliográfica. No use guiones ni números antes del apellido.

En el caso de los artículos se debe agregar las páginas.

Ejemplos:

Alvarado, David, "Mohamed VI, año X: Mito y realidad de la transición marroquí". Notes Internacionals CIBOD, nº 7, octubre 2009, p. 6 (en línea). (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2010). http:www.cibod.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob

Fermandois, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005,

Harvey, Hugo, "El rol de la mujer en los ejércitos. Un estudio sobre la experiencia del caso chileno", *Revista Ensayos Militares*, vol. 1, nº 1, 2015, pp. 103-130.

León, Pablo; Faundes, Cristián y Gallardo, Marjorie (eds), *La punta del iceberg. La aspiración marítima boliviana y sus implicancias en la seguridad y defensa de Chile*, Santiago: CEEAG, 2015.

Pedemonte, Rafael, "Cantemos La Gloria: Himnos patrióticos e identidad nacional en Chile (1810-1840), en Gabriel Cid y Alejandro San Francisco, *Nación y nacionalismo en Chile. Siglo XIX*, Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2009, vol. 2, pp. 3-38.

Wegs, J. Roberts & Ladrech, Robert, *Europe Since 1945. A Concise History*, New York: Macmillan Press, 1996.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA DE GUERRA
EJÉRCITO DE CHILE

Valenzuela Llanos 623, La Reina
Santiago, Chile
www.revistaensayosmilitares.cl