



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 132 JULIO - DICIEMBRE 2018

ARTÍCULOS

- LA RELACIÓN CHINA – COREA DEL NORTE
2011-2018
ROCÍO ARGOMEDO TRAEGER
- EL IMPACTO DEL TERRORISMO ISLAMISTA DEL
SIGLO XXI EN LA DOCTRINA ESTRATÉGICA DE
ESTADOS UNIDOS Y LA FEDERACIÓN RUSA:
UN ESTUDIO COMPARATIVO
JAVIERA SOTO REYES
- O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL
NA SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL
RICARDO RODRIGUES FREIRE
- LA TRATA DE PERSONAS: COMPARACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN CHILE
FRANCISCA BARROS SÁNCHEZ
- FUNDAMENTOS PARA FORTALECER LA
GOBERNABILIDAD. LA DEFENSA COMO
POTENCIADOR
FULVIO QUEIROLO PELLERANO

TEMAS DE ACTUALIDAD

- UN NUEVO PANORAMA PARA COLOMBIA:
APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL POST-
ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC-EP
VICENTE TORRIJOS RIVERA

ENSAYOS

- EN TORNO A BOLIVIA. UNA MIRADA POLÍTICA
Y ESTRATÉGICA
FRANCISCO BALART PÁEZ





REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

www.politicayestrategia.cl

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS**

☆ **Artículos** ☆

☆ **Temas de Actualidad** ☆

☆ **Ensayos** ☆

N° 132

JULIO – DICIEMBRE

2018

Esta publicación, creada en 1976, tiene una larga trayectoria al ser una de las primeras publicaciones en abordar profesionalmente el área de la Seguridad y Defensa en el país y en Latinoamérica. Es una instancia de reflexión académica, que junto con ofrecer sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, publica artículos originales e inéditos, transfiriendo resultados de investigaciones y de trabajos científicos de carácter empírico, epistemológico o teórico elaborados por académicos e investigadores nacionales e internacionales. Invitando, de esta manera, a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista tiene su versión digital en el portal www.revistapoliticayestrategia.cl, está adscrita al Directorio DOAJ (Directorio de Revistas de Acceso Abierto) y al Directorio de Acceso Abierto para Recursos Académicos ROAD, cuenta con el sistema DOI de identificación de objeto digital para todos sus contenidos, a través del sistema Crossref, además ellos se publican bajo una licencia Creative Commons 4.0 Reconocimiento Internacional (CC BY 4.0).

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Latindex (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx> y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331> Además es parte del Directorio REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico) (<https://www.redib.org/>) que es una plataforma de agregación de contenidos científicos y académicos en formato electrónico producidos en el ámbito iberoamericano.



Editor responsable: Julio E. Soto Silva

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa, e ISSN 0719-7415 en su versión en línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. Sitio Web www.anepe.cl, <https://rpye.anepe.cl>, teléfonos (562) 2598 10 00, fax (562) 2598 10 43, correo electrónico rpye@anepe.cl.

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la Revista.

IMPRESIÓN: StampaGrafic

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Jefe del Fondo Editorial, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Leonel Muñoz Villarreal

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2018-2019

Dr. Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España. Chile.

Dra. Diana Arias Henao

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

Dr. Jaime Baeza Freer

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

Dr. Ignacio Cienfuegos Spikin

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

Dr. Cristian Garay Vera

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

Dr. Carlos Ojeda Bennett

Doctor en Ciencia Política. Jefe de la Unidad Académica Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la ANEPE.

Dr. Luis V. Pérez Gil

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

Dr. Alfredo Rehren Bargetto

Doctor PhD Political Science – University of Texas at Austin. Profesor Adjunto Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.

Dra. Gema Sánchez Medero

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

Dr. Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile.

Dr. Mario Arteaga Velásquez

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Dr. Mariano C. Bartolomé

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

PhD Dr. Craig A. Deare

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

Dra. Marina Malamud

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

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

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

Dr. Jorge Pinto Rodríguez

Doctor en Historia, Universidad de Southampton, Reino Unido. Chile.

Dr. Walter Sánchez González

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

Dr. Jorge Sanz Jofré

Doctor (cum laude) en Desarrollo Local y Territorio por la Universidad Jaime I. y de Valencia, España. Profesor de Geopolítica, Estrategia y Planificación Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Dr. Walter Walker Janzen

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

PhD Dra. Cynthia A. Watson

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

Dr. Iván Witker Barra

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

Dr. Mladen Yopo Herrera

Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Subdirector de la ANEPE. Chile.

**COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE EN MATERIAS POLÍTICAS,
ESTRATÉGICAS Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA
2018-2019**

Gustavo Basso Cancino

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

Roberto Durán Sepúlveda

DES en Ciencia Política/IUHEI, Universidad de Ginebra – Suiza. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Luis Farías Gallardo

Magíster en Ciencias Militares por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez. Director del C.I.E.E.- ANEPE. Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. ANEPE. Chile.

SUMARIO

	Página
☆ Editorial	7
☆ Artículos	
☆ La relación China – Corea del Norte 2011-2018 MAGÍSTER ROCÍO ARGOMEDO TRAEGER	21
☆ El impacto del terrorismo islamista del siglo XXI en la Doctrina Estratégica de Estados Unidos y la Federación Rusa: Un estudio comparativo MAGÍSTER JAVIERA SOTO REYES	47
☆ O papel das Forças Armadas do Brasil na segurança multidimensional DOCTOR RICARDO RODRIGUES FREIRE	95
☆ La Trata de Personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile MAGÍSTER FRANCISCA BARROS SÁNCHEZ	125
☆ Fundamentos para fortalecer la gobernabilidad. La Defensa como potenciador MAGÍSTER FULVIO QUEIROLO PELLERANO	161
☆ Temas de Actualidad	
☆ Un nuevo panorama para Colombia: Apreciación Estratégica del post-acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP DOCTOR VICENTE TORRIJOS RIVERA	185
☆ Ensayos	
☆ En torno a Bolivia. Una mirada política y estratégica DOCTOR FRANCISCO BALART PÁEZ	209
☆ A nuestros lectores y colaboradores	
• Normas para la presentación de artículos	215
• Compromiso Ético	223
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	231

EDITORIAL

En este último número del año en curso se ha tratado de reflejar el incierto panorama que, a nivel mundial, afecta de uno u otro modo a los aspectos relacionados con la Seguridad y la Defensa, tanto a nivel internacional, como en el ambiente nacional.

Las relaciones de tensión entre las grandes potencias disputándose las supremacías ya no solo en el ambiente estratégico, sino que también en el ámbito comercial, han marcado una línea de acontecimientos que afectan a la economía global y, por ende, a las de los países que tienen una dependencia directa o indirecta de los grandes colosos de la economía mundial. En esa misma línea, otros aspectos relacionados con la seguridad internacional han tomado un nuevo impulso, las expectativas de un mejoramiento sustancial de las relaciones entre las Coreas que nos brinda una ventana de optimismo para esa parte del Asia, en conjunto con el desarrollo de Colombia post acuerdo con las FARC, la trata de personas, una de las aristas de la seguridad multidimensional junto al terrorismo yihadista y, en ese mismo ámbito, los nuevos roles que pueden adoptar las fuerzas armadas, más allá de su tarea fundamental, han mantenido ocupada la agenda internacional de seguridad, durante el presente año, temas que invitamos a compartir con ustedes a lo largo de las páginas de este número.

En esa línea, presentamos el artículo la "*Relación de China - Corea del Norte 2011-2018*", donde se realiza un análisis de estas relaciones debilitadas con la ascensión al poder de Kin Jong Un y tensionadas además con el gobierno de Xi Jin Ping. Pese al cumplimiento parcial que ha mantenido China respecto al régimen de sanciones de Naciones Unidas hacia Corea del Norte, éste no ha sido un factor determinante en la relación de compañerismo entre ambos países. Ello, según la autora Rocío Argomedo Traeger, junto a variables intervinientes en una relación de codependencia gradual entre ambos países, tales como Estados Unidos, la creación de identidad y la construcción de un discurso de fraternidad, nos presenta una panorámica para entender qué lineamientos serán de utilidad en la estrategia de inserción de Chile en el escenario asiático, como actor bisagra cuya columna vertebral es el Pacífico, y así afianzarse como puente hacia Asia.

En el ambiente global, la presencia de la amenaza terrorista se ha tornado cada vez más cercana y patente, lo que afecta las percepciones que tienen los Estados con respecto a la seguridad. El punto de inflexión de esta nueva era está simbolizado por el 11S. Sin lugar a mayores dudas es la fecha que marca el punto de inflexión tanto en la percepción de la amenaza terrorista, como en la forma en que los países se harán cargo de ella. A través del trabajo "*El impacto del*

terrorismo islamista del siglo XXI en la doctrina estratégica de Estados Unidos y la Federación Rusa: un estudio comparativo” su autora, Javiera Soto Reyes, investiga la relación existente entre el terrorismo post 11S y las Estrategias de Seguridad de Estados Unidos y de la Federación Rusa, para determinar cómo afecta éste a diferentes concepciones sobre la seguridad nacional. Mediante un análisis comparativo de los documentos estratégicos de ambas potencias, le permite identificar tanto la continuidad de elementos en el tiempo, hecho que refleja la cultura estratégica de cada país, como las adaptaciones que las políticas de seguridad desarrollan en el entorno estratégico cambiante.

Entrando en el ámbito de la seguridad multidimensional y de los efectos de las llamadas “nuevas amenazas” y sus desafíos a las estructuras de seguridad de los Estados, presentamos un artículo del coronel en retiro del Ejército del Brasil Ricardo Rodrigues Freire, titulado “*El rol de las Fuerzas Armadas de Brasil en la seguridad multidimensional*” donde analiza la participación de las Fuerzas Armadas brasileñas en ese ámbito de la seguridad y sus efectos en los temas de la Defensa, centrando su estudio en su historia y los contrastes entre los mecanismos destinados a la seguridad interior y a la defensa externa. Presenta, además, debates entre los estudios de Defensa y Seguridad, las principales actividades desarrolladas por los militares de Brasil en términos de la seguridad multidimensional, destacando las características del rol de los militares brasileños en el proceso histórico de evolución política del país, su presencia activa en proyectos de desarrollo nacional, en especial a lo largo del siglo XX, para finalizar con algunas reflexiones acerca de sus impactos de las acciones orientadas hacia la seguridad multidimensional en la Defensa Nacional.

La Trata de Personas es otro tema que está en la agenda internacional y también nacional. Al ser la trata un crimen que tiene bajo riesgo de detección, pertenece a los mercados criminales que más ganancias generan, erosiona la institucionalidad de los Estados y menoscaba los derechos humanos de las víctimas, mediante la explotación laboral y sexual, además de la extracción de órganos. Nuestra colaboradora Francisca Barros Sánchez, nos presenta en su artículo “*La Trata de Personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile*”, un análisis de estas políticas de Trata de Personas desde el año 2000 a 2017, que establecen Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, con el propósito de comparar los puntos coincidentes y divergentes de las estas sobre esta materia, con aquellas que Chile mantiene vigentes, que le permite puntualizar las fortalezas y áreas de oportunidad que presenta el país para mejorar y perfeccionarlas en relación con la Trata de Personas, sosteniendo que Chile, a pesar de haber avanzado significativamente y en poco tiempo en esta materia,

aún presenta áreas de oportunidad para alcanzar los niveles de madurez y consistencia, respecto del combate del delito.

Por su parte, el investigador Fulvio Queirolo Pellerano nos señala en su escrito *“Fundamentos para fortalecer la gobernabilidad. La Defensa como potenciador”*, que la expansión de demandas sociales en “modo 2.0” conectadas con salud, educación, protección social y otras vinculadas a necesidades del colectivo nacional, no estarían siendo resueltas en plenitud por las diferentes administraciones de gobierno y que se han potenciado con otras manifestaciones -denominadas como nuevas amenazas para el Estado- desde el punto de vista de la Ciencia Política, estarían provocando algún grado de fricción en el entorno de la gestión gubernamental y que, como resultado, han debilitado la gobernabilidad de los sectores afectados. En ese ámbito, el autor señala que “a la administración del Estado le correspondería elaborar ciertas estrategias” que contribuyan a satisfacer aquellas necesidades que demanda la población, eficientemente, usando para ello la generación de políticas públicas. De igual forma para el investigador le resulta razonable cuestionarse si la Defensa, como función estatal, y parte constitutiva de una política pública, podría mejorar su contribución al Estado y la administración en la satisfacción de aquellas carencias o falencias mitigando de paso el impacto de nuevos fenómenos sociales para el logro de una robusta gobernabilidad.

Posteriormente, teniendo en cuenta que a dos años de la firma del acuerdo de La Habana, entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC–EP) la implementación del pacto ha mostrado enormes dificultades en su desarrollo, el investigador Vicente Torrijos Rivera en su trabajo *“Un nuevo panorama para Colombia: Apreciación estratégica del post-acuerdo entre el gobierno y las FARC-EP”*, analiza esta coyuntura negativa, y aprovecha el concepto de los conflictos intratables para proponer nuevas rutas de solución, que permitan destrabar el post-acuerdo ahora, tomando en cuenta que, ante el cambio de administración, el nuevo presidente Iván Duque debe enfrentar dichos problemas y al mismo tiempo desarrollar su agenda de gobierno, sin que exista mayor certeza sobre el futuro de un proceso que continúa sufriendo de una significativa carencia de legitimidad.

Finalmente, el Dr. Francisco Balart Paéz en su ensayo *“En torno a Bolivia. Una mirada política y estratégica”*, reflexiona sobre la reciente sentencia de la Corte Internacional de Justicia, el órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas con sede en La Haya, donde se negó a la pretensión boliviana de arrastrar a Chile a una mesa de negociación encaminada a convenir la forma y manera en que, bajo el prestigio de un paraguas jurisdiccional de carácter mundial, se le otorgaría una salida soberana al océano Pacífico. Él señala que la decisión de la

Corte Internacional ha creado un nuevo escenario político-estratégico; pero en él seguirá representándose la misma obra, una obra que por ahora carece de libreto porque una discusión honrada y fecunda solo es posible cuando se efectúa sobre el mismo terreno. Como eso es precisamente lo que no existe, le compete a Chile aprovechar la ocasión y dar el primer paso destinado a reorganizar sólidamente el tablero, actuando con serenidad y audacia. Por su parte Bolivia, en este nuevo escenario podría operar a través otros actores relevantes en el orden internacional que, por motivos que pueden ser comprensibles, han demostrado simpatías por su causa en detrimento de la posición de Chile.

EDITORIAL

In this last issue of the current year, we have tried to reflect upon the global uncertainty which affects, in one way or another, issues related to security and defense, both at international and national levels.

The tension between the great powers no longer exists only in the struggle for supremacy in the strategic environment, but also in the commercial area. This has led to events that affect the global economy and, thus, those of the countries that have a direct or indirect dependence on the great giants of the world economy. Along these same lines, other aspects of international security have taken on a new impetus, such as the expectations of a substantial improvement in relations between the Koreas, which gives us a window of optimism for that part of Asia, as well as the development of Colombia post agreement with the FARC. At the same time, aspects of multidimensional security, such as the trafficking of persons and jihadi terrorism, along with the new roles that armed forces can take beyond their fundamental task, have kept the international security agenda busy this year. We will address these topics in the pages of this issue.

Following that idea, we present the article "*Relationship of China-North Korea 2011-2018*", where an analysis of these weakened relationships is made in light of the ascension to power of Kim Jong-un and stress from the government of Xi Jinping. Despite China's partial compliance with the United Nations sanctions towards the North Korean regime, this has not been a determining factor in the relationship of camaraderie between the two countries. This, according to author Rocío Argomedo Traeger, along with intervening variables in a relationship of gradual co-dependency between the two countries, such as the United States, and the creation of identity and the construction of a discourse of brotherhood, gives us an overview to understand which guidelines will be useful to a Chilean strategy of insertion in the Asian scene as a hinge actor whose backbone is the Pacific, thus establishing itself as a bridge to Asia.

In the global environment, the presence of the terrorist threat has become increasingly close and evident, affecting States' perceptions of security. The turning point of this new era is symbolized by the events of 9/11. Without a doubt it is the date that marks the turning point both in the perception of the terrorist threat, and in the way countries will address that threat. Through the work "*The impact of Islamist terrorism of the 21st century on the strategic doctrine of the United States and the Russian Federation: a comparative study*" its author, Javiera Soto Reyes, investigates the relationship between post-9/11 terrorism and the security strategies of the United States and the Russian Federation to determine how this

affects different conceptions of national security. Through a comparative analysis of the strategic documents of both powers, she is able to identify the continuity of elements over time, a fact that reflects the strategic culture of each country, as well as the adaptations that security policies develop in the changing strategic environment.

Delving into the field of multidimensional security and the effects of so-called “new threats” and their challenges to state security structures, we present an article by retired Brazilian Army Colonel Ricardo Rodrigues Freire entitled “*The role of the Brazilian Armed Forces in multidimensional security*”. In this article, he analyzes the participation of the Brazilian armed forces in this area of security and its effects on defense issues, focusing his study on the history of the Armed Forces and the contrasts between the mechanisms for internal security and external defense. Additionally, he presents debates among defense and security studies, the main activities developed by the Brazilian military in terms of multidimensional security, and he highlights the characteristics of the Brazilian military’s role in the historical process of political evolution of the country and its active presence in projects of national development, especially during the twentieth century. He concludes with some insights on the impacts of actions oriented towards multidimensional security in the national defense.

Human trafficking is another issue that is on the international and national agenda. Being that human trafficking is a crime with a low risk of detection, it is a part of the most profitable criminal markets, erodes the institutionality of States, and undermines the human rights of victims through labor and sexual exploitation, as well as organ removal. Our collaborator Francisca Barros Sánchez presents an analysis of the human trafficking policies established by the United States, Germany, United Kingdom and Canada between the years 2000 to 2017 in her article “*The Trafficking of People: Comparison and Evaluation of the Policies in Chile*”. She compares the coincident and divergent points of the policies of the aforementioned nations with those of Chile, allowing her to point out both the strengths and the areas of opportunity where the country can improve its human trafficking policies. She maintains that Chile, despite having advanced significantly in a short period of time in its human trafficking policies, still presents areas of opportunity to reach maturity and levels of consistency with respect to the fight against crime.

In the next article, “*Fundamentals to Strengthen Governance: Defense as an Empowering Factor*”, researcher Fulvio Queirolo Pellerano points out that in “mode 2.0” the expansion of social demands related to health, education, social protection, and other related necessities of the national collective would not be resolved in full by the different administrations of government. These administrations have been empowered with other indications, identified as new threats

to the state from the standpoint of political science, which may be causing some degree of friction in the area of government management, resulting in a weakening of governance in the affected sectors. In this area, the author states that “the administration of the State would be required to develop certain strategies” that contribute to efficiently satisfying those needs that the population demands and the generation of public policies. Similarly, the author reasonably questions whether defense, as a state function and a constituent part of a public policy, could improve its contribution to the State and the administration in the satisfaction of those deficiencies or shortcomings, mitigating the impact of new social phenomena for the achievement of robust governance.

In the next article, researcher Vicente Torrijos Rivera observes that two years after the signing of the Havana Agreement between the Colombian state and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - Army of the People (FARC-EP) the implementation of the pact has shown enormous difficulties in its implementation. His work, “*A New Outlook for Colombia: Strategic Appreciation of the Post-Agreement Between the Government and the FARC-EP*”, analyses this negative situation and makes use of the concept of intractable conflicts to propose new paths to a solution which allow the post-agreement to proceed. He also takes into account that in the face of the change of administration, the new president Ivan Duque must confront these problems while developing his government agenda, without greater certainty about the future of a process that continues to suffer from a significant lack of legitimacy.

Finally, in his essay “*Bolivia: A Political and Strategic View*”, Dr. Francisco Balart Pérez reflects on the recent ruling by the International Court of Justice, the United Nations judiciary based in The Hague, where it refused Bolivian desires to drag Chile to the negotiating table aimed at agreeing on the form and manner in which, under the prestige of a world-wide jurisdictional umbrella, it would be granted a sovereign outlet to the Pacific Ocean. He points out that the International Court’s decision has created a new political-strategic scenario, but it will continue to play out the same show, a show that for now lacks a script because an honest and fruitful discussion is only possible when it is done on common grounds. As that situation does not exist, it is up to Chile to seize the opportunity and take the first step toward solidly reorganizing the game board, acting with serenity and boldness. On the other hand, Bolivia, in this new scenario, could operate through other relevant actors in the international order who, for understandable reasons, have shown sympathy for its cause to the detriment of Chile’s position.

EDITORIAL

Nesta última edição do ano em curso, tentamos refletir o panorama incerto que, a nível mundial, afeta, de uma forma ou de outra, os aspectos relacionados com a segurança e a defesa, tanto a nível internacional como no ambiente nacional. As relações de tensão entre as grandes potências, disputando a supremacia já não só no ambiente estratégico, mas também na área comercial marcam uma linha de eventos que afetam a economia global e, assim, as relações dos dois países que têm uma dependência direta ou indireta dos grandes gigantes da economia mundial. Nessa mesma linha, outros aspectos da segurança internacional tomaram um novo impulso, as expectativas de uma melhoria substancial nas relações entre as Coreias que nos dá uma janela de otimismo para que parte da Ásia, em conjunto com o desenvolvimento de Colômbia pós-acordo com as FARC. Por outro lado, o tráfico de pessoas, um dos limites da segurança multidimensional ao lado do terrorismo Jihadista e, nessa mesma área, os novos papéis que as forças armadas podem adotar, além de sua tarefa fundamental, mantiveram a agenda de segurança internacional durante este ano, temas que compartilharemos com vocês ao longo das páginas desta edição.

Nesta linha, apresentamos uma análise da “*Relação entre a China e a Coreia do Norte entre os anos 2011-2018*”, enfraquecida com a ascensão ao poder de Kim Jong Un e tensionadas, também, com o governo de Xi Jin Ping. Apesar da conformidade parcial da China com o regime de sanções das Nações Unidas para a Coreia do Norte, este não tem sido um fator determinante na relação de comunhão entre os dois países. Isso, de acordo com a autora Rocío Argomedo-Eger, juntamente com variáveis que interveem em uma relação de codependência gradual entre os dois países, tal como os Estados Unidos, a criação de identidade e a construção de um discurso de fraternidade, apresenta uma panorâmica para entender quais orientações serão úteis na estratégia de inserção do Chile no cenário asiático, como um ator dobradiça cuja espinha dorsal é o Pacífico, e, assim, consolidar-se como uma ponte para a Ásia.

No ambiente global, a presença da ameaça terrorista tornou-se cada vez mais estreita e patente, afetando as percepções dos Estados sobre a segurança. O ponto de inflexão desta nova era é simbolizado pelos 11S (11 de Setembro). Sem dúvida é a data que marca o ponto de inflexão, tanto na percepção da ameaça terrorista, e na forma como os países vão cuidar dela. Através do trabalho “*O impacto do terrorismo islamista do século XXI na doutrina estratégica dos Estados Unidos e da Federação Russa: um estudo comparativo*” sua autora, Javiera Soto Reyes investiga a relação entre o terrorismo pós-11S e as estratégias de

segurança dos Estados Unidos e da Federação Russa, para determinar como isso afeta a diferentes concepções sobre a segurança nacional. Através de uma análise cruzada dos documentos estratégicos de ambos os poderes, lhe permite identificar tanto a continuidade dos elementos no tempo, fato que reflete a cultura estratégica de cada país, como as adaptações que as políticas de segurança desenvolvem no ambiente estratégico em mutação.

Entrando no campo da segurança multidimensional e dos efeitos das chamadas “novas ameaças” e seus desafios para as estruturas de segurança estaduais, apresentamos um artigo da Coronel do Exército Brasileiro, Ricardo Rodrigues Freire intitulado “*O papel das Forças Armadas brasileiras na segurança multidimensional*”, onde analisa a participação das forças armadas brasileiras nesta área de segurança e seus efeitos sobre as questões da defesa, focalizando seu estudo sobre sua história e os contrastes entre os mecanismos de segurança interna e defesa externa. Apresenta, também, debates entre os estudos de defesa e segurança, as principais atividades desenvolvidas pelas forças armadas brasileiras em termos de segurança multidimensional, destacando as características do papel das Forças Armadas brasileiras no processo histórico de evolução política do país, sua presença ativa em projetos de desenvolvimento nacional, especialmente ao longo do século XX. E para finalizar, conclui com algumas reflexões sobre seus impactos das ações orientadas para a segurança multidimensional na Defesa Nacional.

O tráfico de pessoas é outra questão que está na agenda internacional e também nacional. O tráfico é um crime que tem um baixo risco de detecção, pertence aos mercados criminosos mais rentáveis, corrói a institucionalidade dos Estados, e prejudica os direitos humanos das vítimas, através da exploração laboral e sexual, além de extração de órgãos. Nossa colaboradora Francisca Barros Sánchez, nos apresenta em seu artigo “*O tráfico de pessoas: comparação e avaliação das políticas no Chile*”, uma análise das políticas de tráfico de pessoas do ano 2000 a 2017, que estabelecem os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Canadá, com o objetivo de comparar os pontos coincidentes e divergentes das políticas sobre este assunto, com aqueles que o Chile mantém em vigor, o que lhe permite apontar os pontos fortes e as áreas de oportunidade que o país apresenta para melhorar e aperfeiçoar as políticas de tráfico humano, argumentando que o Chile, apesar de ter avançado significativamente em um curto período de tempo em suas políticas de tráfico de seres humanos, ainda apresenta áreas de oportunidade para atingir níveis de maturidade e consistência no que diz respeito à luta contra a criminalidade.

Por sua vez, o pesquisador Fulvio Queirolo Pellerano, aponta em sua escrita: “*Fundamentos para fortalecer a governança. A defesa como potencializa-*

dor”, que a ampliação das demandas sociais na “modalidade 2.0” conectada com a saúde, a educação, a proteção social e outras ligadas às necessidades do coletivo nacional não seria resolvida integralmente pelas diferentes administrações do governo, e que foram potencializadas com outras manifestações – chamadas como novas ameaças ao estado. Do ponto de vista da ciência política, estaria causando algum grau de atrito no ambiente da gestão governamental e, como resultado, enfraqueceu a governabilidade dos setores afetados. Neste campo, o autor salienta que “a administração do Estado seria necessário para desenvolver certas estratégias”, que contribuam para satisfazer as necessidades que a população exige, eficientemente, usando para isso, a geração de políticas públicas. Da mesma forma, é razoável para o autor questionar se a defesa, como função estatal, e parte constituinte de uma política pública, poderia melhorar sua contribuição para o Estado e a administração, na satisfação dessas deficiências ou falhas mitigando o impacto de novos fenômenos sociais para a consecução de uma governabilidade robusta.

Então, tendo em conta que dois anos após a assinatura do acordo de Havana, entre o Estado colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do povo (FARC-EP), a implementação do pacto tem demonstrado enormes dificuldades em seu desenvolvimento, o pesquisador Vicente Torrijos Rivera em seu trabalho “*Um novo panorama para a Colômbia: apreciação estratégica do pós-acordo entre o governo e as FARC-EP*”, analisa esta situação negativa, e aproveita o conceito de conflitos não tratáveis para propor novas rotas de solução, que permitam que o pós-acordo seja desbloqueado agora, tendo em conta que, em face da mudança de administração, o novo Presidente Ivan Duque deve enfrentar esses problemas e, ao mesmo tempo, desenvolver sua agenda de governo, sem que haja maior certeza sobre o futuro de um processo que continua sofrendo de uma carência significativa de legitimidade.

Finalmente, em seu ensaio “*Em torno da Bolívia. Uma visão política e estratégica*” o Dr. Francisco Balart Páez, reflete sobre o recente julgamento do Tribunal Internacional de Justiça, o órgão judiciário das Nações Unidas, com sede em Haia, onde ele recusou a reivindicação boliviana para arrastar o Chile para uma mesa de negociação, destinada a concordar com a forma em que, o prestígio de um guarda-chuva jurisdicional a nível mundial, seria concedida uma saída soberana para o Oceano Pacífico. Ele salienta que a decisão da corte internacional criou um novo cenário político-estratégico; mas que ele continuará apresentando o mesmo trabalho, que por enquanto carece de um livreto, porque uma discussão honesta e fecunda só é possível quando se realiza sobre o mesmo terreno. Como isso é precisamente o que não existe, compete a Chile aproveitar a oportunidade e dar o primeiro passo para reorganizar solidamente o Conselho,

agindo com serenidade e audácia. Por seu lado, a Bolívia, neste novo cenário, poderia operar através de outros atores relevantes na ordem internacional que, por razões que podem ser compreensíveis, têm demonstrado simpatia por sua causa, em detrimento da posição do Chile.



ARTÍCULOS

LA RELACIÓN CHINA – COREA DEL NORTE 2011-2018[∞]

ROCÍO ARGOMEDO TRAEGER*

RESUMEN

La relación de China con Corea del Norte se ha debilitado desde 2011, con la llegada de Kim Jong Un, y también se ha tensionado bajo el Gobierno de Xi Jin Ping. No obstante, el cumplimiento parcial que ha mantenido China respecto al régimen de sanciones de Naciones Unidas hacia Corea del Norte no es determinante en la relación de compañerismo entre ambos países. Estados Unidos, la creación de identidad y la construcción de un discurso de fraternidad, han sido variables intervinientes en una relación de co-dependencia gradual entre ambos países. Esto dará una panorámica para entender qué lineamientos serán de utilidad en la estrategia de inserción de Chile en el escenario asiático, como actor bisagra cuya columna vertebral es el Pacífico, y así afianzarse como puente hacia Asia.

Palabras clave: China; Corea del Norte; Estados Unidos; desnuclearización; Pacífico.

THE RELATIONSHIP CHINA - NORTH KOREA 2011-2018

ABSTRACT

Kim Jong Un's arrival on power and Xi Jin Ping's government have weakened China's relationship with North Korea since 2011. However, China's partial compliance with the United Nations sanctions regime towards North Korea is not decisive in the fellowship between the two countries. The United States, the creation of identity and the construction of a fraternity discourse, have been intervening variables in a liaison of gradual co-dependence between both countries. The study of these elements can give us an overview in order to understand which guidelines will be useful in Chile's

* Analista en Políticas y Asuntos Internacionales, Licenciada en Seguridad y Defensa y Magíster en Estudios Internacionales. Actualmente pertenece al Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. rocio.argomedo@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5271-7316>

El presente escrito representa única y exclusivamente el parecer y análisis de la autora, y no la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

[∞] Fecha de recepción: 080818 - Fecha de aceptación: 311018.

insertion strategy into the Asian scenario, as a hinge actor whose backbone is the Pacific and thus consolidate itself as a bridge to Asia.

Key words: *China; North Korea; United States; denuclearization; Pacific.*

A RELAÇÃO CHINA - CORÉIA DO NORTE 2011-2018

RESUMO

A relação da China com a Coreia do Norte foi enfraquecida desde 2011, com a chegada de Kim Jong un, e também foi forçado o governo de Xi Jin Ping. No entanto, a conformidade parcial da China com o regime de sanções das Nações Unidas para a Coreia do Norte não é decisiva na relação de comunhão entre os dois países. Os Estados Unidos, a criação de identidade e a construção de um discurso de fraternidade, têm sido variáveis que intervêm em uma relação de codependência gradual entre os dois países. Isto dará uma visão panorâmica do que as orientações serão úteis na estratégia de inserção do Chile no cenário asiático, como um ator dobradiça cuja espinha dorsal é o Pacífico, e, assim, consolidar-se como uma ponte para a Ásia.

Palavras-chave: *China; Coreia do Norte; Estados Unidos; Desnuclearização; Pacífico.*

INTRODUCCIÓN

La República Popular Democrática de Corea (RPDC) ha provocado tensión mundial en relación a su capacidad nuclear y la incipiente amenaza que altera la paz a nivel global. China ha sido históricamente un aliado importante de este país, y a su vez se ha ido posicionando como una potencia en ascenso. Este escenario impactará en el rol y liderazgo que la potencia asiática ejercerá respecto al proceso de desnuclearización de la península coreana en el marco de no perder influencia en el sistema internacional.

La relación China - Corea del Norte se ha debilitado desde 2011, con la llegada de Kim Jong Un, y también se ha tensionado bajo el Gobierno de Xi Jin Ping. No obstante, el cumplimiento parcial que ha mantenido el gigante asiático respecto al régimen de sanciones de Naciones Unidas no es determinante en la reciprocidad y compañerismo entre ambos países.

Por un lado, para Corea del Norte, China es su principal socio comercial y pilar importante de su política exterior, por lo que no puede costear cortar re-

laciones con ella, especialmente al considerar el aislacionismo que ha padecido Corea del Norte.

Por otra parte, si bien el gigante oriental busca la desnuclearización de la península, la estabilidad se convierte en un bien prioritario. Por esto, China ha concedido a la sociedad internacional el apoyo para establecer sanciones a un aliado y así demostrar control sobre este, especialmente como medida de retaliación a raíz del comportamiento impredecible que Corea del Norte ha manifestado el último tiempo.

El estudio de la relación Corea del Norte - China, considerada esta última como potencia en ascenso (económico, militar y cultural), permitirá identificar elementos que reflejen la importancia de dicho vínculo con la integración de Chile en la región asiática.

El objetivo principal de esta investigación es identificar la dinámica de la conexión de ambos actores asiáticos, más allá del vínculo estratégico que busca limitar la influencia de otros actores internacionales en la región. Para ello es necesario identificar elementos que reflejen la importancia de dicha relación con la participación de Chile en la región asiática.

Para lograr lo anterior, inicialmente se presentará un breve marco teórico que describirá el lente que orientará la investigación. Posterior a ello, el estudio comenzará con las características principales de la Política Exterior de China, Corea del Norte y Chile, para luego desarrollar el análisis que permita responder a las preguntas de la investigación al identificar los patrones de la relación China-Corea del Norte y la relación de Chile con los otros dos países en estudio. Finalmente, las conclusiones demostrarán la solución al problema planteado y la forma en que se cumplen los objetivos fijados para este escrito.

Introducción teórica

Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, el estudio de dos países asiáticos como China y Corea del Norte bajo un prisma constructivista logra reparar en la escasa investigación de una potencia bajo parámetros más allá de lo cuantitativo-comercial, y cuya heterogeneidad cultural no siempre es contemplada por Occidente. Por otra parte, investigar la complejidad de ambos países, y en particular su relación, es clave para entender cómo se articula el sistema de alianzas en una región de importancia estratégica para Chile como puente hacia el Pacífico.

Para el constructivismo la realidad es socialmente establecida y mutuamente constitutiva, es por ello que la variable central de su estudio es la identidad y cómo esta se va articulando. Una de las orientaciones principales que problematiza esta teoría va de la mano con lo señalado por Robert Cox: "Theory

is always for someone and for some purpose.”¹, donde la construcción de saberes va definiendo las realidades y cómo esto no puede despegarse del sentido de pertenencia e identidad que se va cimentando alrededor de dichos constructos normativos.

Tal y como lo describe Barbé², el constructivismo entiende por actores internacionales a los Estados, entidades con identidades endógenas y relativamente estables. Dicha condición lo transforma en un *role player*, cuyo rol viene marcado por las normas/instituciones en las que los participantes están socializados y que son socialmente construidas.

Los actores no representan simplemente puntos de vista e intereses particulares, sino también “descubren” sus aspiraciones a través de un proceso social donde la argumentación y persuasión cobran una especial relevancia a través de la intersubjetividad del conocimiento y de los hechos como acuerdos colectivos que se enmarcan en un contexto de consenso entre los agentes involucrados. Así, tal y como lo indica Emanuel Adler³, tanto los actores como su comportamiento están habilitados y legitimados por el discurso social más amplio en el que están inmersos, al construirse cognitivamente a nivel colectivo indicaciones de cómo deberían usar sus capacidades materiales y su poder.

Por otra parte, es necesario entender el presupuesto de que la emergencia de potencias económicas que logran contrastar el poderío norteamericano hace entrever que la dinámica que adoptará China con EE.UU. puede ser concebida como *soft balancing*. Este, entendido como “acciones que no desafían directamente su preponderancia militar, sino que utilizan herramientas no militares para retrasar, frustrar y socavar las políticas militares estadounidenses unilaterales agresivas”⁴.

Esto puede complementarse con lo que Alka Acharya⁵ entiende por Relaciones Internacionales No-hegemónicas -NHIOT en sus siglas en inglés- afirmando que estas son “un patrón relativamente estable de interacciones dentro de un grupo de Estados sin la hegemonía individual o colectiva de grandes poderes”⁶. Al igual que el constructivismo, esta corriente teórica permite explicar cómo la estructura del sistema internacional es tanto ideacional como material. No obstante, la RPDC ha ido estableciendo una dinámica más directa de contrapeso en la es-

¹ COX, R. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, 1981. p. 128.

² BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid. 2007.

³ ADLER, Emanuel. *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*. *European Journal of International Relations*. 1997.

⁴ PAPE, Robert. “Soft Balancing against the United States”. *Triangle Institute on Security Studies at Duke University*. 2003. p. 10.

⁵ ACHARYA, Alka. *India-China Relations: Towards a Shared Vision*. *Economic and Political Weekly*. VOI. 43. N°. 4. 2008.

⁶ *Ibid.* p. 1.

estructura global a partir de su política de “lo militar es prioritario” en función de la defensa de sus intereses nacionales. Es por ello que tanto China como la República Popular Democrática de Corea irán representando un binomio que entrelaza el poder duro con el blando, solo que, de forma más compartimentada, y donde China cumple el rol de contención para la RPDC, manifestada como el garrote.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA, COREA DEL NORTE Y CHILE

China

Uno de sus principales objetivos es impulsar positivamente el establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional que sea justo y razonable, adhiriéndose a los cinco principios de coexistencia pacífica: respeto mutuo a la soberanía y la integridad territorial, no agresión recíproca, ni intervención en los asuntos internos del uno al otro, igualdad y beneficio mutuo.

Junto a esto, “reforzar la unidad y la cooperación con los países en vías de desarrollo constituye una base de apoyo fundamental de la política exterior de China. La potencia asiática y los países en vías de desarrollo han experimentado los mismos sufrimientos históricos y enfrentan la meta común de defender la independencia nacional y conseguir el desarrollo económico. La base de sus colaboraciones es sólida y su porvenir, brillante”⁷. Mayoritariamente, en los objetivos se plasma la intencionalidad de crear una imagen pacifista y fraternal, materializado en su política de colaboración a países en desarrollo.

Con la identificación de una comunidad de “desprotegidos” en el sistema internacional, respalda las críticas que puedan despertar en términos de Derechos Humanos a través de las convenciones firmadas, y su participación activa en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo enmarca en la noción de país responsable y líder a nivel global, no solo continental.

Asimismo, los principios confucionistas de perfeccionamiento individual, la pertenencia a la colectividad, la armonía social y el buen gobierno han estado latentes en la dinámica de política tanto doméstica como exterior china, conviviendo a nivel sistémico. Aquel marco oriental ha estado presente desde la antigüedad, como cultura milenaria, lo cual también puede verse reflejado en otros territorios y culturas de la región, como la norcoreana.

Corea del Norte

La península norcoreana ha basado los lineamientos de su política exterior bajo la construcción de un sentimiento colectivo de resguardo, en defensa al ré-

⁷ FMPRC Política exterior de paz bajo el principio de independencia y autodeterminación de China. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. [En línea] 24 de agosto 2003.

gimen. A partir de esto, desde el mandato de Kim Jong Il la RPDC ha cimentado su política disuasiva a través del desarrollo de armas nucleares.

Desde 1926, en el contexto de ocupación japonesa, Corea del Norte comenzó a desarrollar la política de Songun, la cual prioriza los asuntos militares de defensa del país y de la revolución socialista para luchar contra el imperialismo. La idea de priorización militar es complementada con el Juche, lineamiento con raíces budistas que promueve el principio de independencia y autosuficiencia en el marco de defender la construcción del socialismo.

En paralelo, la administración norcoreana fue desarrollando un culto al personalismo, construyendo un imaginario nacional basado en los “padres” protectores, que se materializaron en Kim Il Sung, como el Presidente Eterno de la República, y Kim Jong Il titulado como “Líder Supremo”.

Este culto al personalismo se fue articulando con imaginarios colectivos de la antigüedad, basándose en los principios y directrices que de alguna manera habían permeado en el sistema socio cultural de la península norcoreana. Así, “las élites de Corea del Norte, especialmente Kim Il Sung y Kim Jong Il, reinventaron y manipularon diversas formas de confucianismo porque querían legitimar su dominación”⁸.

Asimismo, no solo Confucio, sino que Mencio también forjaron las bases de la construcción de legitimidad de la política jerárquica norcoreana. “El neoconfucianismo fue el sistema de valores dominante de la dinastía Choson (1392-1910). Combina la ética social de los filósofos chinos clásicos Confucio (551-479 a.C.) y Mencio (372 a 289 a.C.). Una de las ideas clave del neoconfucianismo fue que las instituciones y las prácticas de una comunidad humana ordenada expresan los principios que rigen el cosmos. Por lo tanto, el neoconfucianismo define las relaciones sociales no en términos de satisfacción de los individuos involucrados, sino en términos de la integración armoniosa de los individuos en un todo colectivo que presenta la armonía del orden natural. La doctrina enfatizó la jerarquía en las relaciones humanas”⁹.

Chile

Como país de renta media ha intentado insertarse en el contexto internacional a través de su contribución al fortalecimiento del multilateralismo y su apertura unilateral al comercio internacional. De esta manera, ayudado de su posición geoestratégica, ha intentado sentar camino como país puente al Asia-Pacífico.

Autores como Keohane han criticado la tendencia que se ha gestado en los estudios de relaciones internacionales al rendir en función de una sola poten-

⁸ LEVI, Nicolas. The Importance of Confucian values to Kim Jong Il's System: A comparison with Kim Il Sung's System. 2012. Poland Asia Research Center. p. 3.

⁹ Ibid. p. 5.

cia, los Estados Unidos, demostrando monotonía. Por ello, si prestamos atención a un escenario no occidental dentro del esquema mundial de poder, podremos contemplar cómo la interdependencia compleja se ve reflejada en la lógica de las cadenas globales de producción. En el caso de un país como Chile, con una matriz exportadora que necesita ser diversificada, su economía seguirá estando anclada a países de gran demanda cuprífera, como el gigante asiático.

Así como el autor de ‘la interdependencia compleja’ cita a Goldman para señalar que: “las relaciones internacionales no deberían concebirse como una ‘competición oligopolística’ entre distintos conglomerados liderados por los Estados Unidos que han de ser aceptados o rechazados *in toto*”¹⁰, lo mismo aplica cuando la aparente multipolaridad del sistema internacional se estanca en el pensamiento de que China es el único referente comercial al haber dispersado la hegemonía concentrada en EE.UU.

Frente a lo anterior, Chile como actor bisagra a nivel político siempre ha sido capaz de posicionarse en un punto intermedio entre China y EE.UU., sus principales socios comerciales. De esta manera, si se agudizaran los factores de tensión en la región asiática, el país latinoamericano podría hacer uso de alianzas a nivel intra regional para compensar las eventuales pérdidas y obstáculos que se presentarían en caso de una escalada de conflicto en la península coreana.

Por otra parte, la necesidad de diversificar las inversiones asiáticas en nuestro país y la concentración en China como principal mercado al que van destinadas nuestras exportaciones nos obliga a mantenernos activos en el desafío de diversificar la atracción de inversiones.

Corea del Sur es nuestro quinto socio comercial, luego de China, Estados Unidos, Brasil y Japón, ocupando un lugar importante en nuestra articulación como país puente al Asia Pacífico. Por esto, la modernización de nuestro TLC (2004) con Corea del Sur es un paso estratégico, que refleja que la idea puente de Chile hacia la región asiática es multidireccional y que intenta caminar hacia la adaptación del mercado, con la incorporación de nuevos temas, como lo es medio ambiente, género, entre otros, y proyectar nuevas áreas de cooperación.

Estrategias como la actualización de Tratados de Libre Comercio o Acuerdos de Asociación han sido la herramienta clave de Chile para poder enfrentar eventuales vaivenes del escenario internacional. Ejemplo de ello es la modernización del Acuerdo de Asociación Estratégica que sostiene con la UE (2002), cuyas negociaciones están en curso, y el eventual acuerdo que se realice con Reino Unido en un contexto post Brexit.

¹⁰ KEOHANE, Robert. Relaciones Internacionales: Lo viejo y lo Nuevo. Nuevo Manual de Ciencia Política Editorial Istmo, España. 2001. p. 685.

No obstante, la matriz productiva chilena requiere mayor diversificación, independiente de los factores externos que puedan hacer del país del cobre un eslabón débil de los efectos negativos de la interdependencia compleja.

Desde una arista de índole más político, Chile se ha posicionado como un país promotor de la paz y la seguridad internacional, y para ello se ha dedicado a colaborar a nivel regional a esto. Un ejemplo de ello ha sido su participación en Operaciones de Paz de Naciones Unidas, como en su minuto fue la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), así como su papel de país bisagra y articulador de diálogo en el Proceso de Paz en Colombia.

Chile ha creado un discurso conciliador a lo largo de su política exterior, lo cual lo ha hecho un país confiable y pragmático. Ejemplo de ello ha sido su relación con países que, si bien no han compartido visiones político-ideológicas en común, las relaciones han permanecido cercanas. El caso más emblemático de esto ha sido la relación que ha sostenido con la República Popular China, incluso en el escenario en que ambos Estados estaban siendo administrados por ideologías opuestas en contexto de Guerra Fría, pero en donde aún se conservaban los vínculos bilaterales y las relaciones diplomáticas¹¹.

PLAN DE DESARROLLO NUCLEAR NORCOREANO

Como mencionamos anteriormente, la República Popular Democrática de Corea ha llevado a cabo un ambicioso plan de desarrollo de armas nucleares, el que se acentuó con el término de la Guerra Fría. En ese contexto, el país asiático ya no contaba con el apoyo de sus aliados tradicionales, particularmente la entonces Unión Soviética. Ante la aislación internacional y con el objetivo de resguardar su soberanía, el gobierno norcoreano comenzó su estrategia disuasiva a partir del desarrollo de armamento nuclear, lo que significó el retiro del país como Estado miembro del Tratado de No Proliferación Nuclear en 2003.

En enero de 2016, la RPDC notificó una prueba de bomba de hidrógeno, ensayo detectado por un sismo artificial en las cercanías de las instalaciones nucleares norcoreanas. A diferencia de ocasiones anteriores, la prueba no fue notificada a China ni a Estados Unidos, por lo que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se reunió para abordar el tema. Los miembros del Consejo condenaron categóricamente el ensayo calificándolo de una amenaza a la paz y seguridad internacional.

A pesar de la condena casi unánime de la comunidad internacional, el 7 de febrero de 2016, Corea del Norte realizó una prueba de lanzamiento de un misil

¹¹ COLACRAI, Miryam y LORENZINI, María Elena. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. CONfinés relacion. internaci. ciencia política [online]. 2005, vol.1, n.2, pp. 45-63. ISSN 1870-3569.

de largo alcance, que tendría la posibilidad de transportar una cabeza nuclear. Desde la confirmación de este hecho no cesaron las reacciones de organismos multilaterales y de diversos Estados. Esta se convertiría en la quinta prueba nuclear realizada por el gobierno de Kim Jong Un, tras haber ejecutado otras en 2006, 2009, 2013 y en enero de 2016.

Tanto Japón, como Corea del Sur y Estados Unidos han acordado responder de manera unida frente al comportamiento transgresor de Corea del Norte. Por su parte China, en su calidad de líder regional asiático, se ha visto mermada en su actuar por el rol activo de Estados Unidos en Asia. Frente a esto, Beijing instó a Corea del Norte a abstenerse de medidas que puedan escalar las tensiones tanto regionales como internacionales.

Frente al accionar pasivo de China en relación a las insistencias del gobierno norcoreano por manifestarse como Estado nuclear, a comienzos de 2016 Corea del Sur y Estados Unidos iniciaron conversaciones para la instalación del sistema antimisiles *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD), el cual tiene por objeto rastrear movimientos logísticos de China en su territorio y otros territorios del Noreste de Asia.

Para marzo de 2016 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 2270 que endurece notoriamente las sanciones que se ejercían contra la RPDC. Estas medidas incluyen la inspección de toda carga dirigida o proveniente de la península norcoreana, la extensión del embargo de armamento a las armas pequeñas y ligeras, cierre de cuentas corrientes y congelamiento de activos, prohibición de venta de combustible para aviones o cohetes y la prohibición de venta, por parte de Corea del Norte, de sus reservas de carbón y hierro.

A fines de agosto e inicios de septiembre de 2016, el país gobernado por Kim Jong Un nuevamente hizo pruebas de lanzamiento de cuatro misiles balísticos, y el primero de ellos correspondía al lanzamiento desde un submarino dirigido hacia la costa oriental. Esto generó un punto de inflexión dentro de la capacidad disuasiva de Corea del Norte, especialmente si se considera que la proyección del misil fue tal que pudo volar más de 500 km superando el umbral que antes mantenía en sus anteriores ensayos. Ello implicó una reacción del Consejo de Seguridad, a través de una declaración de prensa, en que condenó enérgicamente el lanzamiento de estos misiles.

El 9 de septiembre de 2017, la Corea comunista realizó su quinta prueba nuclear, poniendo en tela de juicio la efectividad que pudo haber tenido la Resolución 2270 del Consejo de Seguridad. Dicha resolución ha sido considerada una de las más significativas contra el régimen de la RPDC, ya que buscó la desestabilización económica de Corea del Norte y generar una percepción de falta de apoyo. Al ser avalada por China, esto generó una merma simbólica en la solidez norcoreana.

Aquel ensayo al haber sido dirigido al mar del Japón, generó mayor reacción por parte de la comunidad internacional, ya que además de haber significado una amenaza desestabilizadora, involucraba un mayor alcance de su capacidad de provocar a otros actores de la región. Si bien la seguridad del Noreste de Asia se veía en peligro, esto implicó una llamada para acelerar una respuesta por parte de la comunidad internacional. Con ello se forjó la reacción proactiva de dos binomios; por un lado, Estados Unidos y Corea del Sur a través de la instalación de un Sistema Anti-misiles, y por otro el malestar del binomio del *soft balancing*: China y Rusia, propio de la resistencia a la hegemonía como tendencia natural.

El último ensayo nuclear norcoreano tuvo lugar el 3 de septiembre de 2017, el cual, según la RPDC, consistió en la detonación subterránea de una bomba de hidrógeno, la que podría ser incorporada a un misil balístico intercontinental. La prueba motivó una nueva reunión de emergencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y desató fuertes críticas por parte de Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, inclusive de Rusia y China.

A fines de noviembre de 2017, la RPDC lanzó nuevamente un misil balístico intercontinental, el cual cayó sobre la zona económica exclusiva de Japón. Con esta maniobra, el gobierno norcoreano declaró que el país ya había completado la tarea de convertirse en un Estado nuclear. Corea del Sur estableció un discurso de aislamiento de Corea del Norte, refrendándolo como actor auto-marginado del sistema internacional. Fue así como nuevamente se dio la aprobación de una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 22 de diciembre de 2017.

De esta manera, Corea del Norte calificó las nuevas sanciones como una consolidación del bloqueo económico al país, convocando principios universales del derecho internacional al catalogarlo como un “acto de guerra” que infringe la soberanía del país, violando la paz y estabilidad en la península coreana. Junto a esto, la RPDC reafirmó que los usos de armas nucleares cumplían la función disuasiva de auto defensa que no contradice ninguna ley internacional. En esto, Corea del Norte argüía que sus pruebas habían sido elaboradas fuera del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), en respuesta a “la política hostil, chantajes y amenazas nucleares de Estados Unidos”.

PATRONES DE LA RELACIÓN CHINA – COREA DEL NORTE

Ambos países se han caracterizado por tener una relación de codependencia, formando un binomio de influencia en la región, encabezado por China. En palabras de Mao Tse Tung la relación de tal proximidad que bajo su mandato llegaron a ser “tan cercanos como los labios y los dientes”. Esto logró institucionalizarse significativamente a partir del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1961. Este “se ha renovado en dos ocasiones (1981 y 2001) y deberá de refrendarse en 2021. El eje del acuerdo es la cooperación militar:

con la firma del documento cada parte ofreció defender a la otra en caso de un ataque externo, además de comprometerse a consultar al otro acerca de asuntos internacionales de interés común, brindarse toda la ayuda técnica y económica posible y consolidar sus lazos culturales y científicos”¹².

La relación quedó contractualmente forjada a partir de aquel tratado de amistad, que refrendada el principio de defensa militar con el que Corea del Norte había consolidado su autonomía. Se configuró como un ritual de tal importancia, que el “Presidente chino Hu Jintao y el líder norcoreano Kim Jong-il declararon el 2009 como “Año de la Amistad” entre ambos países, en conmemoración del sexagésimo aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas”¹³.

China ha sido enlace importante de Corea del Norte con la comunidad internacional, y según Song y Lee el país ha ajustado sus prioridades dependiendo de las relaciones que mantiene con Estados Unidos y su percepción del estatus doméstico en el que la RPDC se ha encontrado, así como el nivel de la relación que mantiene con la Corea comunista. Frente a esto, China ha articulado su política en relación a la RPDC a partir de dos variables: (1) la estabilidad de Corea del Norte; y (2) la probabilidad de intervención militar de los EE.UU.

China ha realizado una vinculación blanda con la RPDC, dando prioridad a la estabilización del régimen norcoreano, “cuando la probabilidad de una intervención militar estadounidense ha sido baja y Corea del Norte ha sido inestable”¹⁴.

Cuando la probabilidad de una intervención militar de EE.UU. ha sido alta y Corea del Norte se ha mantenido estable, China ha demostrado elegir una participación semi-dura “para evitar que Estados Unidos use su poder militar mientras presiona al Norte sobre la desnuclearización y para suavizar su reacción”¹⁵.

Tabla 1 Tendencia vinculación China - RPDC¹⁶

Comportamiento de China	Estabilidad de la RPDC	Probabilidad intervención EE.UU.
Vinculación blanda	Inestabilidad	Baja
Vinculación semi-dura	Inestabilidad	Alta
Vinculación dura	Estable	Baja

¹² MÁRDERO, Gabriela. *Camaradas Distantes: La Relación entre China y la República Popular Democrática de Corea en la Era del auge Nuclear Norcoreano*. 2017. p. 846.

¹³ *Ibíd.* p. 847.

¹⁴ SONG, Wenzhi y LEE, Sangkeun. *China’s Engagement Patterns towards North Korea*. *Pacific Focus*, *Inha Journal of International Studies*. 2016. p. 27.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Basado en SONG, Wenzhi y LEE, Sangkeun. *Loc. Cit.*

Finalmente, China ha elegido una vinculación o participación dura hacia Norcorea para ejercer presión por la desnuclearización “cuando la probabilidad de una intervención militar estadounidense ha sido baja y Corea del Norte se ha mantenido estable”¹⁷.

Estados Unidos “considera la cooperación de China como elemento esencial para una política exitosa hacia Corea del Norte”¹⁸. La percepción norteamericana, unida a la concepción de la comunidad internacional, han condicionado el comportamiento de China en relación a su aliado de la Guerra Fría. China ha tenido que lidiar con un balance entre la presión y cooperación con Corea del Norte. No obstante, la presión directa a Corea del Norte para que renuncie a su programa nuclear ha perjudicado la relación bilateral.

Rusia como variable interviniente

A la par con la relación entre China y Corea del Norte, Rusia siempre ha estado como potencial socio estratégico a punto de superar a Beijing en cercanía. China ha cimentado de alguna manera su comportamiento bajo la sombra de Rusia, especialmente desde el momento en que Kim Jong Un llegó al poder en 2011. El mandatario norcoreano “ha intentado fortalecer los lazos con Moscú para balancear sus dificultades con Beijing, el compromiso económico de Corea del Norte con Moscú se ha expandido, pero no mucho, aunque ambos países son sujeto de grandes sanciones de Occidente”¹⁹.

Incluso a nivel de planes bilaterales, tanto el gigante de Europa del Este como la RPDC han establecido lineamientos de consolidación de infraestructura y vinculación con el continente euroasiático. “Los representantes rusos y norcoreanos han discutido vincular un tren trans-coreano con el sistema de ferrocarriles de Rusia, el cual permitiría a este convertirse en un país de tránsito para el comercio de Corea del Sur con Europa, que ahora incluye principalmente envíos a larga distancia. Desafortunadamente para Moscú, la implementación de estos ambiciosos planes para construir vías del tren, tuberías y otros conductos a través de la península coreana permanecen frustrados por la adversa situación de seguridad de la región”²⁰.

Así, Corea del Norte se ha ido identificando aún más con Rusia, especialmente a nivel del perfil fuerte e insurgente del liderazgo de ambos mandatarios. Por otra parte, China, bajo el alero de Xi Jin Ping, tiene un cemento de liderazgo colectivo amparado por la dinámica del centralismo democrático que estructura

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.* p. 24.

¹⁹ WPR What's Driving Russia's Approach to Ties With North Korea? Friday August 18th. World Politics Review. 2017.

²⁰ *Ibíd.*

el Partido Comunista Chino. No obstante, el último Congreso del Partido Comunista forjó nuevos lineamientos que han ido desagregando el liderazgo colectivo que caracterizaba a la administración china. Xi Jin Ping ha articulado un carácter personalista como líder del PCCH y de la República Popular.

El XIX Congreso reconfiguró la elite comunista, pero sin posicionar a alguien como eventual sucesor de Xi Jin Ping para dentro de cinco años, como se había realizado en otros congresos, como en el de 2008 con Hu Jintao al mando. A su vez, el Congreso llegó incluso a institucionalizar el pensamiento de Xi Jinping al incorporar la idea de “sueño chino” en constitución del partido junto a la filosofía de líderes históricos como Mao Zedong y Deng Xiaoping. Esto da pie a que Xi Jin Ping sea reelecto para un tercer mandato en 2022, generando un referente desde la muerte de Deng Xiao Ping.

Cumbre EE.UU. – Corea del Norte: Variable interviniente

La RPDC ha establecido distintas señales de muestras de buena fe. Esto, a través de la respuesta a petitorios antiguos provenientes de EE.UU., como lo fue la liberación a principios de mayo de tres ciudadanos estadounidenses, e incluso llegó a materializar el desbaratamiento del centro de pruebas nucleares ubicado en Punggye-ri.

Asimismo, el viaje de Kim a China, los líderes coreanos celebraron el viernes 27 de abril la histórica cumbre en la que se comprometieron a trabajar hacia una completa desnuclearización de la península.

El siguiente gran paso en el proceso fue la reunión entre Trump y Kim, la cual, a pesar de haber experimentado dificultades, siendo suspendida debido a tensiones entre autoridades norteamericanas y norcoreanas, finalmente se realizó en Singapur el 12 de junio. Esto marcó un hito diplomático de gran envergadura, que más allá de compromisos generales por parte de Corea del Norte, fue una movida significativa para realzar a Trump como el gran conciliador del siglo XXI, más allá del perfil de autoridad intransigente y volátil que ha demostrado ser en los primeros dos años de su mandato.

Por otra parte, el acercamiento hacia Estados Unidos es parte de un proceso gradual, del cual probablemente las sanciones económicas fueron un factor importante que colaboró con impulsar la apertura de Kim Jong Un bajo una dinámica de presión constante.

El papel de China en “*Six Party Talks*” (P6), también denominada *Conversaciones de las Seis Partes* ha sido fundamental. Estas consisten en negociaciones multilaterales realizadas entre China, Japón, Corea del Norte, Rusia, Corea del Sur y Estados Unidos con el fin de dismantelar el programa nuclear de Corea del Norte. No obstante, han tomado lugar intermitentemente desde 2003. Las conversaciones fueron organizadas en Beijing y presididas por China. En 2009 Corea del Norte decidió no seguir participando en el proceso. En años posteriorio-

res, y especialmente en los últimos años, otros participantes como China, han pedido periódicamente que se reanude el proceso.

A partir de los acercamientos con el P6, China “crea un acto de equilibrio delicado para Beijing respecto a sus relaciones con la RPDC. Aunque la desnuclearización de la península coreana sería deseable para China, Beijing reconoce plenamente la situación de seguridad de Pyongyang y su percepción de que está completamente rodeada de potencias nucleares o países bajo el paraguas nuclear estadounidense y que Corea del Sur, Japón y Estados Unidos son poderes “hostiles”²¹. No obstante, si bien China reconoce la situación norcoreana, su estrategia de *soft balancing* a través de alianzas de distinto tipo, como lo ha sido el BRICS, hace que su acercamiento en relación a los poderes hegemónicos sea mucho menos directo y confrontacional que la actitud adoptada por la RPDC.

En este sentido, Chile a nivel regional ha cumplido un rol similar. Si bien el país del sur del mundo no aplica una lógica de *soft balancing* ya que no tiene una pretensión de revertir el orden hegemónico, sí ha ejercido un papel de país bisagra, lo cual ha conllevado que a nivel latinoamericano sea un actor clave en mediación de conflictos.

Su participación en Operaciones de Paz; su desempeño protagónico en el proceso de paz en Colombia, su calidad de “País Acompañante” en las conversaciones sostenidas entre el gobierno colombiano con las FARC (desde 2012) y su calidad de “País Garante” con el ELN (desde 2015); y su involucramiento en las iniciativas de resolver la crisis venezolana a través de distintas instancias como el Grupo de Lima, hacen de Chile un articulador de consenso a nivel regional.

Esto, sin lugar a dudas, es un *background* fundamental para insertarse al Asia Pacífico, y una manera estratégica de exportar una idea y sello de país que puede ser puente hacia otra región porque sin lugar a dudas cumple un rol bisagra a nivel intrarregional.

De esta manera, se pueden esbozar líneas que permiten identificar elementos que reflejen la importancia del vínculo de China con Corea del Norte y la integración de Chile en la región asiática. En esto la estabilidad interna de Chile es fundamental, ya que hacen de este un socio confiable.

De aquí se desprenden dos articuladores claves; por un lado, se encuentra China con su centralismo democrático y control unipartidista que requiere de actores que posean una estabilidad doméstica relativa gobernado por un régimen democrático, como lo es Chile. Por otro, se observa un país del cono sur bajo el alero del neoliberalismo, un cimiento de Tratados de Libre Comercio que ha ceñido su integración con el mundo, y que ha consolidado legitimidad bajo la apertura económica, encontrando un enorme mercado en China, potencia en

²¹ NANTO, Dick K. y MANYIN, Mark. China-North Korea Relations. 2010 CRS Report for Congress. Congressional Research Service. p. 11.

ascenso. Frente a esto, tanto China como Chile podrían explotar estos elementos en común, que resultan ser co-dependientes o al menos mutuamente complementarios, especialmente como focos de construcción de estabilidad en la región asiática y en la región latinoamericana respectivamente.

Relación actual China – Corea del Norte

El vínculo bilateral ha decaído desde que Kim Jon Un llegó al poder, especialmente en relación a la apertura que China ha sostenido a nivel económico y cómo esto podría incidir en la toma de decisiones en Corea del Norte, cuya economía se ha mantenido aislada del librecambismo y la economía de mercado.

Un ejemplo de la percepción de recelo y amenaza con la que el líder norcoreano veía desde sus inicios a China se refleja en la ejecución de Jang Song-thaek, tío y asesor directo de Kim Jong Un, acusado de traición a la patria. Una de las razones de la ejecución se vincula con la cercanía de Jang Song-thaek a China y su apoyo a la reforma económica de Beijing, representando una amenaza al liderazgo de su sobrino y, por ende, al sistema de priorización militar de Norcorea.

Asimismo, en 2017 e inicios de 2018, mientras Corea del Norte lanzaba misiles de prueba, simultáneamente China celebraba eventos de alto perfil, lo cual ha simbolizado un desapego entre ambos países, especialmente desde la parte coreana.

Ejemplo de ello fue el discurso de Xi Jinping en la cumbre BRICS, poco después de la prueba del 3 de septiembre de 2017, ya que el mensaje que entregó solo hizo alusiones vagas a Corea del Norte, a pesar de ser un país en vías de desarrollo, elemento común que identificaría a Corea del Norte con el resto de los países del BRICS. La opinión pública internacional, a través de los medios de comunicación, enfatizó en cómo la situación reflejaba que el comportamiento de Corea del Norte era provocador, intentando restarle importancia a China y en particular a Xi Jin Ping como líder e influyente. Incluso, tal y como indicó Adam Cathcart, académico especialista en China, la bomba de Kim estaba “golpeando el podio de Xi”²². Esto representó un malestar generalizado por parte de China, y en particular frente al personalismo que ha adoptado Xi Jin Ping, ad portas del XIX Congreso del Partido Comunista de China, realizado en noviembre de 2017.

Tras dos décadas de relaciones decrecientes entre Corea del Norte y China, Kim Jong Un se reunió a fines de marzo con Xi Jin Ping en Beijing, realizando por primera vez una visita oficial desde que asumió el poder. “Solo seis intercambios bilaterales de alto nivel habían tenido lugar en los últimos seis años, en

²² CATHCART, Adam. The timing of North Korea’s nuke test could not be worse for China’s leader. The Washington Post. [En línea] 2017. [Consulta: 4 junio 2018].

comparación con 54 durante la presidencia de su predecesor, Hu. Jintao”²³. En esa oportunidad, Kim afirmó que el tema de desnuclearización de la península coreana se resolvería si Corea del Sur y EE.UU. respondiesen a sus esfuerzos con buena voluntad.

El contraste de la reunión también se vio reflejado en cómo el mandatario coreano felicitó a Xi Jin Ping por su segundo mandato de cinco años tras el XIX Congreso del Partido, ya que en el primer nombramiento de Xi Jin Ping en 2013 Kim Jong Un entregó un mensaje de cercanía, enfatizando conceptos como “fuerza del liderazgo mutuo, amistad y hermandad”²⁴, apelando a la situación de compañerismo y fraternidad que mantenían, versus a una relación más fría y lejana, que es la que sostienen actualmente.

China ha prohibido a los prestamistas nacionales hacer negocios con clientes norcoreanos además de detener ciertas exportaciones en cumplimiento de las sanciones internacionales. No obstante, cifras recientes mostraron un aumento anual de 3.7% en el comercio bilateral durante los primeros nueve meses del año²⁵.

Pese a las serias restricciones, se ha observado en los últimos años la proliferación de un activo mercado negro, con bienes provenientes de Corea del Sur y China. Pese a los controles establecidos por Corea del Norte, el incremento del contrabando podría convertirse en una amenaza no menor al rígido sistema de planificación económica

El cuadro de más abajo explica cómo ambos países difieren de un sistema político y económico, ya que los dos liderazgos recientes la falta de apego a la interpretación.

²³ SKYLAR, Oriana. What China Gained From Hosting Kim Jong Un. 2018. Foreign Affairs.

²⁴ CHANDRAN, Nyshka. North Korea’s relationship with its sole ally is losing steam. Entrevista a Kim Tae-hyo, political science professor at Seoul-based Sungkyunkwan University. 2017.

²⁵ Ibid.

Distanciamiento según percepción

Criterio	Razones de distanciamiento de China	Razones de distanciamiento de Norcorea
Seguridad	China percibe cada vez más que el programa nuclear norcoreano está dañando la seguridad asiática ²⁶ . 1	Para Norcorea, China no comparte la misma visión y estrategia de posicionamiento en el contexto internacional. China concuerda con la política norcoreana de priorizar lo militar a través de su desarrollo como Estado nuclear .
Político	El sistema de liderazgo feudal sostenido por Corea del Norte se contrapone al sistema de centralismo democrático chino, matriz decisonal fundamental que China sigue implementando ²⁷ . 2	<p>Perfil del liderazgo: Kim Jong Il percibía cercanía con China, especialmente con Hu Jintao. Kim Jong Un ve con recelo la injerencia de China en los asuntos norcoreanos.</p> <p>Resabios históricos en los que Corea del Norte mantenía originalmente mayor cercanía con la URSS, ya que en esencia la RPDC era un satélite soviético, no chino a inicios de la Guerra Fría.</p> <p>Percepción de desconfianza en el imaginario colectivo de los líderes norcoreanos: “La guerra chino-vietnamita dejó una profunda impresión en los vecinos inmediatos de China en Asia y su principal lección debe haber sido obvia para Corea del Norte: China no dudaría en abandonar a un aliado o en el aislamiento del uso de la fuerza para promover sus intereses nacionales”²⁸. 3</p>

²⁶ XIAOHE, Cheng. China in the World Podcast. Episode 94: Will China Change its Approach to North Korea? September 27, 2017. Carnegie-Tsinghua, Center for Global Policy.

²⁷ Ibid.

²⁸ GADY, Franz-Stefan. War of the Dragons: Why North Korea Does Not Trust China. The legacy of the Sino-Vietnamese War continues to cast a shadow on China-North Korea relations. The Diplomat, september 2017.

Criterio	Razones de distanciamiento de China	Razones de distanciamiento de Norcorea
Económico	<p>Necesidad de ser portavoz de la preocupación de la comunidad internacional y legitimar el sistema multilateral al acatar y sumarse a las sanciones económicas establecidas por Resoluciones de Naciones Unidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RES 2397 (septiembre 2017) Refuerza las medidas relativas al suministro, venta o transferencia a la RPDC de productos petrolíferos refinados. • Res 2375 (septiembre 2017) Prohibición total del suministro, venta o transferencia de todos los condensados y líquidos de gas natural a la RPDC. • RES 2371 (agosto 2017) Prohíbe importar carbón, hierro y mineral de hierro, plomo y mineral de plomo a los productos prohibidos sujetos a sanciones sectoriales. • RES 2094 (marzo 2013) Impone sanciones financieras específicas; amplía la lista de artículos nucleares prohibidos, misiles balísticos y otros artículos relacionados con armas de destrucción masiva. • RES 1874 (junio 2009) Insta a los Estados Miembros a que impidan la prestación de servicios financieros o la transferencia de recursos financieros que podrían contribuir a programas/ actividades prohibidos. 	<p>El estilo de gobierno de Kim Jong Un es distinto al de su padre y antecesor, el cual estaba interesado en establecer concesiones económicas mediante negociaciones internacionales y sin amenazar nuclearmente a EE.UU. Kim Jong Un era menos propenso en realizar conversaciones diplomáticas, lo cual se evidenciaba especialmente con China²⁹. 4.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En materia de seguridad, de la tabla de más arriba se logra destacar que China utiliza y reconstruye su poder militar bajo un imaginario de no abuso distinto a un uso discursivo más directo por parte de Corea del Norte.

A nivel de estilo político, la idea de autonomía e independencia que China profesa a nivel extra-regional continúa siendo un elemento de tensión en el plano regional. Esto se ve reflejado en la reticencia de Kim Jong Un en retomar la percepción de amistad o de aliado sostenida por su antecesor y dejar de observar con desconfianza el potencial de influencia de China en asuntos domésticos.

²⁹ Ibid.

Por otra parte, y como una forma de persuasión material, el factor económico ha sido un reflejo de la construcción de vínculos discursivos que había articulado el antecesor del actual gobernante norcoreano. Esto se manifiesta en la identificación de China como amigo y socio en tiempos anteriores a la injerencia de Consejo de Seguridad a raíz de las pruebas nucleares en la península asiática.

Además de las resoluciones respecto a la amenaza nuclear en el seno de Naciones Unidas, China ha tenido una participación más activa y reaccionaria en torno a la RPDC en otros espacios multilaterales. Esto se ha visto reflejado en instancias como el Consejo de Derechos Humanos (CDH), donde ambos países pueden ser interpelados al tomar en consideración la naturaleza autocrática de ambos regímenes, los cuales han obtenido el estatus de “No libre” según los indicadores entregados por *Freedom House*³⁰. En este sentido, en materia de derechos políticos, libertad de prensa y libertades civiles, ambos países tienen los índices de menor libertad a nivel mundial. Si bien la potencia asiática detenta mayores libertades civiles³¹, su puntuación no es considerablemente mejor en comparación con el régimen cerrado de Corea del Norte³².

En el CDH, “China bloquea iniciativas que buscan responsabilizar al gobierno norcoreano por violaciones de los derechos humanos de su población y se rehúsa también a asumir posturas enérgicas contra ese país, como cuando se documentó de manera suficiente que la RDPC estuvo detrás del hundimiento de un barco militar surcoreano en 2010, el cual dejó casi cincuenta marinos muertos. En general, China se conduce hacia Corea del Norte en el ámbito multilateral con una marcada ambivalencia, lo cual, sumado a la poca interacción –al menos oficial– entre sus élites políticas y partidistas, dificulta arribar a conclusiones claras sobre el estado de la relación bilateral”³³.

Tras una concatenación de eventos que han distanciado al gigante asiático respecto a Corea del Norte, el liderazgo por la pacificación de la península coreana ha recaído en Estados Unidos. Ello se ve reflejado en la coordinación de la Cumbre por parte de la potencia norteamericana, sostenida en junio de este año y las tensiones previas manifestadas para que esta instancia histórica se llevase a cabo. Frente a esto, China se ha desenmarcado de la tensión latente que presenta la amenaza norcoreana, dejando de posicionarse como un aliado *sine qua non*, para comenzar a identificarse como otro actor que de alguna manera

³⁰ FREEDOM HOUSE. China Country Report 2018 [En línea]. 2018. [Consulta: 5 marzo 2018].

³¹ China obtuvo una puntuación de 6/7 de 7/7 en una escala en que 1 es Más libre y 7 es Menos libre, mientras bajo el mismo indicador la RPDC obtuvo 7/7, siendo el menos libre.

³² FREEDOM HOUSE. North Korea Country Report 2018 [En línea]. 2018. [Consulta: 5 marzo 2018].

³³ MÁRDERO, Gabriela. Op. Cit. p. 863.

contribuyó a que la RPDC, y en particular su líder, llegara a generar un llamado de atención internacional con gran peso disuasivo.

Asimismo, en la instancia mencionada, “Kim Jong-un declaró que la amistad entre la Pyongyang y Beijing es un legado dejado por las generaciones mayores de líderes de los dos países y es valioso y preciado. Consolidar y desarrollar la cooperación amistosa entre la RPDC y China es una política estratégica inquebrantable de la primera”³⁴.

La visita que realizó Kim Jong Un a China y el primer encuentro en 11 años realizado entre el canciller chino, Wang Yi, a Pyongyang demuestran el interés de las autoridades chinas en recomponer la relación y dar una señal a que está cumpliendo un rol de enmarcar la solución del diálogo por la pacificación de la península.

La potencia asiática ha estado como figura latente en todo el proceso de conversaciones hacia el comienzo de desnuclearización de la península coreana. Xi Jinping ha explicitado la opción de otorgar asistencia económica a la RPDC bajo la condición de que llegase a un acuerdo con EE.UU. De esta manera, Beijing no abandona su capacidad de incidir en la toma de decisiones de Corea del Norte, a pesar de que gran parte del mérito de haber llegado a la posibilidad de establecer encuentros, como el realizado el 12 de junio en Singapur, corresponde a la capacidad de reflexionar y flexibilizar su postura por parte de Corea del Norte.

La decisión china de asistir económicamente a Pyongyang marca una diferencia respecto a cómo hace 8 años atrás, en la última visita que realizó Kim Jong-il a China, Xi Jinping decidió no incluir una recompensa económica para intentar de persuadir o modificar el comportamiento de Corea del Norte. Los últimos acontecimientos han reflejado una distensión entre la constante y compleja política que ha tenido que adoptar China respecto a la península norcoreana. “Las crecientes tensiones entre los intereses compartidos de Pekín con Pyongyang y sus crecientes diferencias con ese gobierno han creado una imagen compleja y turbia para los tomadores de decisión estadounidenses que han tratado de convencer a Pekín de ser más coercitivo con Pyongyang y más cooperativo con Washington en su intento de cerrar el programa de armas nucleares”³⁵. No obstante, esto es un elemento que se ha modificado bajo los últimos acontecimientos en el seno de la serie de cumbres de diálogo que se han realizado este año, favoreciendo la imagen de Estados Unidos como actor dispuesto a consensuar y China como un articulador pasivo y reactivo.

Sin lugar a dudas, Estados Unidos, y en particular Donald Trump, pasarán a la historia con este episodio clave dentro de las relaciones de no tan solo Corea

³⁴ FMPRC (DPRK Top Leader Kim Jong-un Meets with Wang Yi [En línea] 3 de mayo 2018 [Consulta: 10 mayo 2018].

³⁵ NANTO, Dick K. y MANYIN, Mark. Loc. Cit.

del Norte con su país, sino que también a nivel regional, siendo parte importante del acercamiento de las dos Coreas, lo cual lo posiciona en un podio en la construcción de una identidad hegemónica para la región asiática.

COREA DEL SUR COMO VARIABLE INTERVINIENTE

China y Corea del Sur

Desde fines de marzo 2018, las relaciones se han ido intensificando, especialmente en el contexto de los preparativos para las cumbres de Corea del Norte con Corea del Sur y EE.UU. En este marco, Kim Jong Un visitó China a inicios de mayo para sostener la segunda reunión con Xi Jin Ping en menos de 6 semanas.

La visita fue simbólica, y además fue complementada con la primera cumbre trilateral entre China, Corea del Sur y Japón, ya que el Primer Ministro Li Ke-qiang, de China, el presidente Moon Jae-in de Corea del Sur y el Primer Ministro Shinzo Abe de Japón para abordar la desnuclearización de la península coreana, así como los resultados de la Cumbre Intercoreana realizada en abril.

Por otra parte, según Song y Lee³⁶, la relación entre la RPDC y China se ha deteriorado rápidamente desde que este último país estableció relaciones diplomáticas con Corea del Sur en 1992. Esto se vio reflejado entre 1991 y el año 2000, periodo en el cual las visitas oficiales de los altos mandatarios fueron suspendidas.

Las dos Coreas

La realización de Cumbres intercoreanas ha sido un elemento fundamental para la estabilidad regional, teniendo incluso una incidencia en la estabilidad doméstica de Corea del Norte, el cual se estabilizó rápidamente en la Cumbre Intercoreana realizada en junio del año 2000. De esta manera, cuando Corea del Norte mejoró exitosamente su relación con Corea del Sur, fue capaz de obtener recursos necesarios para superar las dificultades financieras, debido a la interrupción en las relaciones económico-comerciales de ambos países.

Uno de los hitos de los últimos años ha sido el acercamiento entre ambas Coreas, manifestado en la cumbre realizada en abril y la reciente reunión sostenida sin previo aviso mediático a finales de mayo. Esto refleja cómo Corea del Sur se va posicionando como un aliado regional importante, desplazando a China dentro de la escena de socios y complicidad bajo la opinión pública internacional.

La situación en la península coreana se ha encaminado hacia la paz y reconciliación a partir de la cumbre entre Corea del Norte y del Sur a fines de abril, y la Declaración de Panmunjom que emanó de la cumbre.

³⁶ SONG, Wenzhi y LEE, Sangkeun. Op. Cit. p. 9.

Corea del Norte anunció en su momento la reapertura de la planta nuclear de Yongbyon, cerrada en 2007, en el marco de las fallidas negociaciones de entonces, haciendo de esto un patrón indicativo de su intento de utilizar la escalada nuclear con el objetivo de obtener un piso de apoyo para retornar a las negociaciones y tener una moneda de cambio.

Norcorea incluso anunció el desmantelamiento del terreno de pruebas de Punggye-ri, localizado en el noreste de la RDPC, lo que se concretó a fines de mayo del año en curso.

CHILE Y SU RELACIÓN CON CHINA Y COREA DEL NORTE

Chile y Corea del Norte no tienen misión de representación o embajadas residentes, por lo que las relaciones bilaterales son atendidas desde la embajada del país del hemisferio sur en la República Popular China y por la Embajada de la República Popular Democrática de Corea en Brasil. Desde 2016, las relaciones con Corea del Norte han sido atendidas desde la embajada de Chile en la República de Corea.

Santiago condena el ejercicio de pruebas nucleares por parte de Pyongyang, y ha aprobado todas las resoluciones de Naciones Unidas que condenan y establecen sanciones al régimen de la RPDC. Asimismo, el país latinoamericano ha expresado al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) su apoyo a la labor que realiza en relación al programa nuclear de la RPDC. Esto cobra especial relevancia en torno a este como país de desarrollo nuclear medio. Santiago, “habiendo firmado el TNP, no domina el ciclo del combustible y por lo tanto, carece de autonomía en esta materia, tampoco Chile cuenta con una política nuclear como política de Estado, su desarrollo nuclear es mediano, los reactores son sólo de investigación”³⁷.

Frente a esto, el país del cono sur comparte el diagnóstico de que es necesario que la RPDC se reincorpore al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y permita la implementación de salvaguardias en sus instalaciones, renunciando completamente a los usos no pacíficos de la energía nuclear. Para el país latinoamericano, el Desarme y la No Proliferación de las Armas Nucleares es uno de los ejes principales de su política exterior en materia de seguridad internacional, y ha apoyado a las instancias multilaterales que trabajan en ello.

³⁷ CUBILLOS MEZA, Adela. El Tratado de no Proliferación Nuclear: la vigencia de la norma en América Latina. Revista *Universum* N° 20 Vol. 1: 12-20, 2005.

CONCLUSIONES

La relación de codependencia entre la Corea Comunista y el gigante asiático ha estado articulada por el factor interviniente de Estados Unidos y la estabilidad doméstica de la RPDC. Frente a esto, China ha tenido que lidiar con un balance entre la presión y cooperación con Corea del Norte, manteniendo la construcción de un discurso de fraternidad con su par, pero con matices propios de una potencia en ascenso que debe adaptarse al discurso universal de una comunidad internacional pro democrática y apegada a las normas del derecho internacional y el pacifismo.

En relación a las tensiones regionales, si bien tanto la RPDC como China se han alejado en términos del binomio de valores, principios y lineamientos de política exterior compartidos, China será imprescindible para lograr establecer garantías de seguridad en el proceso de diálogo que se está consolidando.

Respecto a Corea del Norte y el proceso de desnuclearización de la península coreana, la supresión de sanciones económicas y la entrega de compensaciones han sido beneficios que la RPDC ha intentado proteger a toda costa por la estabilidad doméstica, siendo fundamental en su disposición por mantener el diálogo. El caso de Libia y su proceso de desnuclearización de los años 2003-2004 ha sido un elemento clave para que Kim Jong Un reconsidere los términos de un acuerdo de desnuclearización total. Es por esto que el Memorándum de Budapest y lo sucedido con Muamar Al Kadafi son un referente disuasivo y de incertidumbre que enfrentaría a Corea del Norte en el proceso. Sin embargo, el factor que diferencia el caso norcoreano con el de Libia es China y su capacidad de amortiguar los efectos de su toma de decisión volátil y los efectos colaterales que puedan surgir desde la comunidad internacional, y en particular desde Estados Unidos.

Si bien la comunidad internacional observa con escepticismo los últimos intentos y señales de diálogo y reconciliación que ha establecido Corea del Norte en relación a Corea del Sur y Estados Unidos, se debe atender más de cerca la construcción de identidad que la RPDC ha creado a lo largo de los años, suficientemente alejada de EE.UU. y de Corea del Sur. La identidad de un país autónomo y aislado sigue vigente, solo que, bajo el diálogo y demostración de voluntad por obtener consenso, pierde su visibilidad.

Chile y su rol como actor bisagra

Para Chile es vital integrarse a Asia bajo el mismo paraguas reconciliador con el que ha lidiado a nivel regional. El rol que ha cumplido con países y la pacificación en conflictos armados como el de Colombia hacen de Chile un Estado capaz de integrarse a la región asiática.

Mientras tanto, instancias y proyectos de sello chino como “*One belt, One road*” (OBOR) también deben ser parte articuladora para que Chile pueda consolidarse en su papel de puente al Asia Pacífico. Esto cobra especial relevancia si se considera que Corea del Sur propone un modelo de integración dirigido a unir Eurasia, mientras los ejes de OBOR sientan el camino hacia la infraestructura e interconectividad con Chile.

Los acuerdos, tratados de libre comercio, cooperación, institucionalización de alianzas público-privadas y la consolidación de *start ups* son ejes que van a configurar una estrategia de inserción cada vez más sólida. Todo esto para que Chile logre superar su susceptibilidad a la interdependencia compleja, que de alguna manera lo expone al poseer una matriz productiva poco diversificada. De esta manera podremos llegar al punto en estar preparados, así como los desastres naturales han forzado a crear estrategias de resiliencia para prevenirlos y enfrentarlos.

Sin lugar a dudas el rol de Chile como país bisagra hacia la resolución de conflictos, la estabilidad política y la apertura comercial, impronta que lo caracteriza en su comportamiento histórico, especialmente a nivel regional, es un factor que tanto los países de Asia como del resto del orbe han notado pero que debe ser potenciado para así articular el tejido de un puente concreto hacia el otro rincón del mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Alka. "India-China Relations: Towards a 'Shared Vision'". *Economic and Political Weekly*. Vol. 43, No. 4 (Jan. 26 - Feb. 1, 2008) pp. 10-13.
- ADLER, Emanuel. *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*. European Journal of International Relations. 1997.
- BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid. 2007.
- BBC. Pompeo in North Korea ahead of Trump-Kim talks. [En línea] 2018. [Consulta: 10 de mayo 2018]. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44048340>
- CATHCART, Adam. The timing of North Korea's nuke test could not be worse for China's leader. *The Washington Post*. [En línea] 2017. [Consulta: 4 junio 2018] Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/the-timing-of-north-koreas-nuke-test-could-not-be-worse-for-chinas-xi/2017/09/04/f9d0677a-90bb-11e7-b9bc-b2f7903bab0d_story.html?noredirect=on&utm_term=.6d98a077ccee
- CHANDRAN, Nyshka. North Korea's relationship with its sole ally is losing steam. Entrevista a Kim Tae-hyo, political science professor at Seoul-based Sungkyunkwan University. 2017. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2017/10/27/china-north-korea-relationship-on-the-decline.html>
- COX, Robert. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, *Millennium Journal of International Studies*. Vol. 10, No 2, 126-155. 1981. Disponible en: https://www.uni-erfurt.de/fileadmin/public-docs/Internationale_Beziehungen/cox.pdf
- COLACRAI, Miryam y LORENZINI, María Elena. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. *CONfinés relacion. internaci. ciencia política* [online]. 2005, vol.1, n.2, pp. 45-63. ISSN 1870-3569.
- CUBILLOS MEZA, Adela. El Tratado de no Proliferación Nuclear: la vigencia de la norma en América Latina. *Revista Universum* No 20 Vol. 1: 12-20, 2005. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-23762005000100002
- FMPRC Política exterior de paz bajo el principio de independencia y autodecisión de China. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. [En línea] 24 de agosto 2003 [Consulta: 10 Febrero 2018]. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t25297.htm>

- FMPRC (DPRK Top Leader Kim Jong-un Meets with Wang Yi [En línea] 3 de mayo 2018 [Consulta: 10 mayo 2018]. Disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1557115.shtml
- FREEDOM HOUSE. China Country Report 2018 [En línea]. 2018. [Consulta: 5 marzo 2018]. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/china>
- FREEDOM HOUSE. North Korea Country Report 2018[En línea]. 2018. [Consulta: 5 marzo 2018]. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/north-korea>
- GADY, Franz-Stefan. War of the Dragons: Why North Korea Does Not Trust China. The legacy of the Sino-Vietnamese War continues to cast a shadow on China-North Korea relations. *The Diplomat*, september 2017. Disponible en: <https://thediplomat.com/2017/09/war-of-the-dragons-why-north-korea-does-not-trust-china/>
- KEOHANE, Robert. Relaciones Internacionales: Lo viejo y lo Nuevo. Nuevo Manual de Ciencia Política Editorial Istmo, España. 2001.
- LEVI, Nicolas. The Importance of Confucian values to Kim Jong Il's System: A comparison with Kim Il Sung's System. 2012. Poland Asia Research Center.
- MÁRDERO, Gabriela. Camaradas Distantes: La Relación entre China y la República Popular Democrática de Corea en la Era del auge Nuclear Norcoreano. 2017.
- NANTO, Dick K. y MANYIN, Mark. China-North Korea Relations. 2010. CRS Report for Congress. Congressional Research Service.
- PAPE, Robert. "Soft Balancing against the United States". Triangle Institute on Security Studies at Duke University. 2003.
- SKYLAR, Oriana. What China Gained From Hosting Kim Jong Un. 2018. Foreign Affairs.
- SONG, Wenzhi y LEE, Sangkeun. China's Engagement Patterns towards North Korea. *Pacific Focus*, Inha Journal of International Studies. 2016.
- XIAOHE, Cheng. China in the World Podcast. Episode 94: Will China Change its Approach to North Korea? September 27, 2017. Carnegie-Tsinghua, Center for Global Policy. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/Will_China_Change_its_Approach_to_North_Korea.pdf
- WPR What's Driving Russia's Approach to Ties With North Korea? Friday August 18th. *World Politics Review*. 2017.

EL IMPACTO DEL TERRORISMO ISLAMISTA DEL SIGLO XXI EN LA DOCTRINA ESTRATÉGICA DE ESTADOS UNIDOS Y LA FEDERACIÓN RUSA: UN ESTUDIO COMPARATIVO[∞]

JAVIERA SOTO REYES*

RESUMEN

En el mundo globalizado, la amenaza del terrorismo se ha vuelto cada vez más cercana y patente, afectando las percepciones de los Estados respecto a la seguridad. El 11S es el punto de inflexión de esta nueva era. Es la fecha que marca el cambio tanto en la percepción de la amenaza terrorista, como en la forma en que los países se harán cargo de ella. El objetivo principal del trabajo es investigar la relación existente entre el terrorismo posterior 11S y las Estrategias de Seguridad de Estados Unidos y de la Federación Rusa, en cuanto a cómo afecta éste a diferentes concepciones sobre la seguridad nacional. Un análisis comparativo de los documentos estratégicos permite identificar tanto la continuidad de elementos en el tiempo, lo que refleja la cultura estratégica de cada país; como las adaptaciones que las políticas de seguridad desarrollan en el entorno estratégico cambiante.

Palabras Clave: Terrorismo; Federación Rusa; EE.UU.; amenazas; Estrategias de Seguridad.

THE IMPACT OF THE ISLAMIST TERRORISM OF THE 21ST CENTURY IN THE STRATEGIC DOCTRINE OF THE UNITED STATES AND THE RUSSIAN FEDERATION: A COMPARATIVE STUDY

ABSTRACT

In the globalized world, the threat from terrorism is felt much closer each time and has become more visible, thereby affecting the

* Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo, Especialidad en Seguridad y Desarrollo, Universitat Autònoma de Barcelona. Diplomado en Seguridad Multidimensional, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Licenciatura en Historia, Facultad de Historia, Geografía y Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Actualmente cumple funciones como Coordinadora en la Unidad Territorial, en la Dirección de Seguridad Pública, Municipalidad de Las Condes. javierasotore@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2506-6319>

[∞] Fecha de recepción: 100918 - Fecha de aceptación: 311018.

perceptions of the States regarding security. September 11th is referred to as the turning point of this new era. This day has marked the change regarding the perception of terrorism as a threat and regarding the measures countries have adopted to take care of it. The main objective of this article is to investigate the relationship between the subsequent terrorism 11S and the Security Strategies of the United States and the Russian Federation, in order to see how it affects different conceptions of national security. This paper will conduct a comparative analysis of the strategic documents, which will help to identify the elements over time – that is, what is reflected by the cultural strategy of each country- such as the adjustment of the developed security policies in face of the changing strategic environment.

Key Words: *Terrorism; Russian Federation; USA; threat; Security Strategies.*

O IMPACTO DO TERRORISMO ISLAMISTA DO SÉCULO XXI NA DOCTRINA ESTRATÉGICA DOS ESTADOS UNIDOS E DA FEDERAÇÃO DA RÚSSIA: UM ESTUDO COMPARATIVO

RESUMO

No mundo globalizado, a ameaça do terrorismo tornou-se cada vez mais próxima e patente, afetando as percepções dos Estados em relação à segurança. 9/11 é o ponto de virada desta nova era. É a data que marca a mudança tanto na percepção da ameaça terrorista quanto na maneira como os países se encarregarão dela. O principal objetivo do trabalho é investigar a relação entre o subsequente terrorismo 11S e as Estratégias de Segurança dos Estados Unidos e da Federação Russa, em termos de como isso afeta diferentes concepções de segurança nacional. Uma análise comparativa dos documentos estratégicos permite identificar tanto a continuidade dos elementos ao longo do tempo, que reflete a cultura estratégica de cada país; como as adaptações que as políticas de segurança desenvolvem no ambiente estratégico em mutação.

Palavras-chave: **Terrorismo; Federação Russa; EE.UU.; ameaças; Estratégias de Segurança.**

INTRODUCCIÓN

En el mundo globalizado, la amenaza del terrorismo se ha vuelto cada vez más cercana y patente producto del avance de la tecnología, las formas inéditas de actuación y la masividad de los medios de comunicación, todo lo cual afecta las percepciones tanto de los Estados como de las personas. Vivimos una nueva era de violencia que se ha vuelto más globalizada y fragmentada al mismo tiempo, proceso que ha alterado el alcance del terrorismo, dándole un carácter mundial, tanto por el espacio geográfico donde se distribuyen sus redes, como por las repercusiones que genera¹. Lo anterior ha implicado reflexiones respecto de la seguridad de los individuos, las sociedades y los Estados.

El 11S es el punto de inflexión de esta nueva era. Es la fecha que marca el cambio en la percepción de la amenaza terrorista, así como en la forma en que los países se harán cargo de ella. Del terrorismo entendido desde un punto de vista clásico, que buscaba algo a cambio o incluso negociar, pasamos a un nuevo tipo de terrorismo, impuesto por Al Q'aida, en el que no se negocia, sino que se busca la eliminación total del enemigo. Ante esto, los países han tenido que buscar nuevas respuestas.

A pesar de que la gran mayoría de atentados no se dan en los países de Occidente, éstos han visibilizado el tema de forma importante. El terrorismo es tratado como uno de los temas más relevantes en cuanto a la Seguridad Nacional de diferentes Estados. Por ende, investigarlo es un aporte académico para el mundo de la seguridad y podría arrojar luz para trabajos futuros respecto a cómo es tratado según diferentes percepciones.

El objetivo principal es investigar la relación existente entre el terrorismo y las Estrategias de Seguridad de EE.UU. y de la Federación Rusa, en el sentido de ver cómo afecta éste a diferentes concepciones sobre la Seguridad Nacional. En otras palabras, se busca estudiar la evolución de las Estrategias de Seguridad de acuerdo a la transformación de la amenaza terrorista. La elección de los casos de estudios se debe principalmente a la importancia internacional que juegan ambos países, sobre todo en Medio Oriente, pero fundamentalmente a que ambos presentan perspectivas y líneas políticas diferentes. EE.UU. exhibe la visión occidental del tema, mientras que la Federación Rusa implica una visión euroasiática, por lo tanto, un estudio comparado nos ayuda a completar perspectivas geográficas.

Respecto a los objetivos específicos, en primer lugar, se analizarán los cambios en las Estrategias de Seguridad en relación al terrorismo, tomando como

¹ Cf. DE SOUSA, Susana. Transnational terrorism and diffused risks in a globalized world. En: RODRÍGUEZ, Teresa; GARCÍA, Rafael, "et al". Globalization and international security: an overview. Nueva York, Nova Science Publishers, 2015. pp. 184 y 187.

inicio la estrategia anterior al 11S correspondiente a cada país. En segundo lugar, la investigación busca determinar hacia dónde se han enfocado las diferentes Estrategias. En el caso de la Federación Rusa se decidió incluir no solo las Estrategias de Seguridad, sino que también el Concepto de Seguridad Nacional del 2000 y los Conceptos de Política Exterior, con el fin de hacer más exhaustivo el análisis. Por su parte, EE.UU. presenta Estrategias de Seguridad bastante más profundas, conteniendo mayor información en relación a las disponibles para el caso ruso. Por último, como los documentos no se realizan en los mismos años, se intentará comparar los que están más cercanos en el tiempo.

Las preguntas principales que guían la investigación son ¿Cómo ha impactado el terrorismo posterior al 11S en las Estrategias de Seguridad de EE.UU. y de la Federación Rusa? ¿Qué entiende cada uno de ellos por terrorismo? ¿Qué ha cambiado y qué se ha mantenido? ¿Han tendido hacia un enfoque preventivo o represivo? ¿Multilateral o unilateral? ¿Apuntan hacia una cooperación en un organismo internacional o hacia alianzas más reducidas? Se establece que sí ha habido un claro impacto del terrorismo en las doctrinas estratégicas de los países, principalmente en EE.UU., aunque la Federación Rusa también presenta una serie de cambios.

El marco analítico corresponde a un estudio comparativo de los documentos estratégicos. Un análisis cronológico de éstos y la comparación entre ellos permite identificar la continuidad de elementos en el tiempo, lo cual refleja la cultura estratégica del país, su visión de mundo y el modo en que pretende hacer valer sus intereses nacionales, mientras que las novedades de cada documento reflejan las adaptaciones de la política de seguridad en el entorno estratégico cambiante². Ahora bien, muchas veces los gobiernos no siguen al pie de la letra o incluso, no actúan, según los lineamientos establecidos en el papel, siendo un tópico muy interesante de analizar. Sin embargo, es necesario aclarar que debido a tiempo y espacio, el artículo trata solo de lo establecido en los documentos, no así de lo que hacen en la práctica los gobiernos.

La variable dependiente corresponde a los diferentes documentos estratégicos analizados, mientras que la independiente corresponde a la amenaza terrorista. Para la operacionalización de variables se realizarán diferentes categorías con el fin de poder encasillar los cambios según temas y poder comparar. Éstas tienen relación con el enfoque al que tienden las doctrinas. La primera corresponde al concepto de terrorismo y cómo lo entiende cada país. La segunda, a la prevención o la represión. La tercera a la multilateralidad o unilateralidad. La cuarta al sistema de cooperación.

² RUÍZ González, Francisco J. El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo. En: Documentos Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEM06-2013, abril 2013. p. 5.

EVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LA FEDERACIÓN RUSA

1.1. *Estrategias de Seguridad*³

La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa de 1997 (en adelante, ESN 1997), enfoca la amenaza terrorista y su aumento en el etnocentrismo y el chovinismo⁴, así como en “el papel destructivo que desempeñan diversas sectas religiosas que causan daños considerables”⁵, tema que será transversal a una serie de documentos estratégicos, lo que se explica no solo por el papel del terrorismo yihadista, sino que principalmente por el caso de Chechenia.

En cuanto a las respuestas, la lucha contra el terrorismo debe orientarse hacia la prevención y el fin de las acciones ilícitas⁶, sin embargo, no es clara en especificar las medidas encaminadas a eso. Debido a que esta amenaza evoluciona hacia un fenómeno global, debe abarcarse “aprovechando el potencial de todas las ramas del poder estatal sobre la base de una amplia cooperación entre los servicios de la Federación Rusa y sus homólogos en otros países a nivel interestatal”⁷.

La Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020, del 2009⁸ (en adelante ESN 2009) comienza diciendo que la Federación Rusa “resistió las presiones del nacionalismo, el separatismo y el terrorismo internacional”⁹, aludiendo al contexto en el que se inscribe la Estrategia¹⁰. Sin embargo, dichos temas seguirán siendo fundamentales en cuanto a la seguridad nacional, así como el tema religioso.

La Seguridad Nacional se define como “la protección del individuo, la sociedad y el Estado frente a las amenazas nacionales y extranjeras, que garantiza los derechos y libertades constitucionales, una calidad de vida adecuada para los ciudadanos, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo estable de la

³ Para información exhaustiva sobre la Seguridad Nacional de la Federación Rusa véase MANILOV, Valery. National Security of Russia. Paper, Strengthening Democratic Institutions Project. Belfer Center, sf.

⁴ Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa, 1997, p. 12.

⁵ *Ibíd.* p. 24.

⁶ *Ibíd.* p. 7.

⁷ *Ibíd.* p. 23.

⁸ Para más información véase GILES, Keir. Russia's National Security Strategy to 2020. NATO Defense College, Research Division, junio 2009 y MORALES Hernández, Javier. Russia's New National Security Strategy: Towards a 'Medvedev Doctrine'? ARI 135/2009, Real Instituto Elcano, 2009. Para mayor información sobre la Política de defensa rusa a nivel general véase: CIDOB. La política exterior de la Federación Rusa, Anuario Internacional CIDOB 2010, julio 2010 y PÉREZ del Pozo, María José. La Política De Seguridad y Defensa de Medvedev: ¿Renovación o Continuidad?, En: Boletín de información. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Num. 315, 2010, pp. 97-109.

⁹ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020, 2009, p. 1.

¹⁰ Publicada el 12 de mayo de 2009, menos de un mes después de haber terminado oficialmente la segunda guerra chechena.

Federación Rusa, la defensa y la seguridad del Estado”¹¹. Por su parte, la Amenaza a la Seguridad Nacional es definida como “la posibilidad directa o indirecta de dañar los derechos y libertades constitucionales, la calidad de vida, la soberanía/integridad territorial, el desarrollo estable de la Federación Rusa, la defensa y la seguridad del Estado”¹².

Sobre las influencias negativas a los intereses nacionales se encuentra la proliferación de ADM y su utilización por terroristas, “así como la mejora de las formas de actividad ilícita cibernéticas y biológicas, en el ámbito de la alta tecnología”¹³, lo cual es una novedad.

Respecto de la Seguridad Pública y del Estado, es necesario mejorar las medidas de aplicación de la ley para la prevención, interrupción y descubrimiento de actos de terrorismo¹⁴. A su vez, la resolución de desafíos se logra mediante el aumento de la implementación efectiva de los poderes locales de autogobierno, la renovación de equipos tecnológicos y tecnologías de producción en diferentes ámbitos¹⁵.

La actividad de organizaciones y estructuras nacionalistas, religiosas, étnicas o de otro tipo, así como la actividad de organizaciones terroristas internacionales que actúan en la Federación Rusa y organizan el sabotaje desde su territorio¹⁶ son elementos prioritarios. Por otro lado, la ESN 2009 es la primera que habla de “terrorismo nacional”¹⁷, lo que presenta una novedad interesante.

Sobre la cooperación, establece los esfuerzos por construir una asociación estratégica y equitativa con EE.UU., sobre la base de intereses compartidos, donde la cooperación antiterrorista ocupa el penúltimo punto¹⁸.

La Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa de 2015¹⁹ (en adelante ESN 2015) utiliza los mismos conceptos que la anterior, aunque cambian las definiciones²⁰. La ESN 2015 está inscrita en un nuevo contexto determinado por

¹¹ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa hasta 2020, 2009, p. 2.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibid.* p. 3.

¹⁴ *Ibid.* p. 8.

¹⁵ *Ibid.* pp. 9 y 10.

¹⁶ *Ibid.* p. 9.

¹⁷ *Ibid.* p. 8.

¹⁸ *Ibid.* p. 5.

¹⁹ Para más información respecto a esta estrategia véase LABORIE Iglesias, Mario. La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015). En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEO25-2016, marzo 2016. Para una comparación con la Estrategia de 2009 véase: PALACIOS, José Miguel. Nueva estrategia de seguridad rusa, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, 2016, y DĂNILĂ, Ștefan. The updated Russian Federation National Security Strategy. En: Romanian Military Thinking, Num. 2, 2016.

²⁰ En el caso de la Seguridad Nacional, el concepto es ampliado hacia otras esferas. “La seguridad nacional incluye la defensa del país y todo tipo de seguridad prevista en la Constitución y en la legislación de la Federación Rusa, principalmente estatal, pública, informativa, ambiental, económica, de transporte y de

las consecuencias de las Primaveras Árabes, la intervención de la OTAN en Libia, la aparición del Estado Islámico y la Guerra Civil en Siria, lugar en el cual la Federación ha llevado a cabo una importante actuación en favor del régimen de Bashar Al-Asad. Por tanto, el fortalecimiento de Federación Rusa tiene lugar en un contexto de nuevas amenazas a la seguridad nacional que son de naturaleza multifacética e interconectada²¹.

Establece que tanto la práctica de derrocar regímenes políticos legítimos, así como el surgimiento de “nuevos puntos calientes” y zonas no controladas se están expandiendo, lo cual fomenta la propagación del terrorismo y otras manifestaciones de extremismo²². Así también, el surgimiento y fortalecimiento del Estado Islámico (EI) “es el resultado de la política de doble rasero”²³, haciendo clara alusión a EE.UU.

Dentro de las principales amenazas a la Seguridad Pública la novedad radica en la mención a ataques de categoría informática, así como el uso de tecnologías de la comunicación que sirven para difundir propaganda.

Sobre las respuestas, aparece la necesidad de mejorar la reglamentación jurídica de la prevención, incluida la esfera de la información, el terrorismo y el extremismo y “desarrollar la cooperación entre la sociedad civil y los órganos que garantizan la seguridad del Estado y el orden público”²⁴. Se destaca la mención de “manifestaciones de radicalismo religioso”²⁵, que cada vez va tomando mayor importancia. Otra novedad señala la creación de “mecanismos para prevenir y neutralizar los conflictos sociales e interétnicos, así como mecanismos para contrarrestar la participación de los ciudadanos rusos en las actividades de los grupos delictivos y terroristas en el extranjero”²⁶. En el ámbito de la cultura, se busca la adopción de medidas para proteger a la sociedad de la expansión externa de ideologías, valores, e información destructiva; la aplicación del control en la esfera de la información y la prevención de la propagación de productos extremistas; así como la aplicación de elementos preventivos en escuelas²⁷.

seguridad energética y de seguridad individual”. Mientras que el de Amenazas a la Seguridad Nacional se reduce al “conjunto de condiciones y factores que crean una posibilidad directa o indirecta de perjuicio para los intereses nacionales”, p. 2.

²¹ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa, 2015, p. 3.

²² *Ibíd.* p. 5. Para más información véase: MILOSEVICH, Mira. ¿Hacia dónde va Rusia? En: Cuadernos de Pensamiento Político, FAES, número 37, enero-marzo 2013.

²³ Estrategia de Seguridad de la Federación Rusa, 2015, p. 5.

²⁴ *Ibíd.* p. 9.

²⁵ *Ibíd.* p. 10.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibíd.* pp. 18 y 22.

1.2. *El Concepto de Seguridad Nacional de la Federación Rusa 2000*

Dentro de los documentos de planificación estratégica el Concepto de Seguridad Nacional del 2000 (en adelante CSN 2000) es fundamental²⁸. La idea de la seguridad del pueblo y su organización espacial, política y territorial en el Estado ha sido una de las más importantes en la historia moderna de la Federación, regulando a su vez las relaciones con el mundo exterior. “Es por eso que el concepto de seguridad nacional debe ser visto como la guía más importante para el liderazgo político ruso en la consecución de los objetivos estratégicos del país”²⁹. El concepto especifica los criterios para garantizar la seguridad del individuo, la sociedad y el Estado, tanto de las amenazas externas como internas en todos los ámbitos de la vida, definiendo la Seguridad Nacional de la Federación Rusa como “la seguridad de su pueblo multiétnico en cuanto agente de la soberanía y fuente única del poder en la Federación Rusa”³⁰.

La protección contra el terrorismo es el componente número uno de los intereses nacionales de la Federación³¹, siendo la segunda prioridad la neutralización de las causas y condiciones que contribuyen a la aparición del fanatismo político y religioso, el separatismo étnico, los conflictos religiosos y el terrorismo³².

Respecto a las respuestas, el CSN 2000 acusa una falta de eficacia en el sistema de medidas y el insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención del terrorismo³³. Por lo tanto, la consolidación de las estructuras que contrarrestan el terrorismo y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz³⁴ son fundamentales. La lucha contra el terrorismo debe realizarse en base a un conjunto de medidas estatales, con especial atención a la persecución de los responsables independientemente de donde se planifique o realice el acto terrorista³⁵.

Dentro de los intereses comunes con otros Estados, el terrorismo internacional es uno de los prioritarios y establece que este problema se ha agravado fuertemente, lo que condiciona la necesidad urgente de aunar los esfuerzos de la comunidad internacional³⁶. Es necesario cooperar con otros Estados, sus organismos gubernamentales y servicios especiales, así como con organizaciones internacionales que luchan contra el terrorismo, además de aprovechar la expe-

²⁸ Para un análisis comparativo entre el Concepto de Seguridad de 1997 y el del 2000 véase GODZIMIRSKI, Jakub M. *Russian national security concepts 1997 and 2000: A comparative analysis*. *European Security*, Vol. 9, Num. 4, 2000, pp. 73-91.

²⁹ GODZIMIRSKI. *Op. Cit.* p. 75.

³⁰ Concepto de Seguridad Nacional, 2000, p. 1.

³¹ *Ibíd.* p. 5.

³² *Ibíd.* p. 4.

³³ Véase: GODZIMIRSKI. *Op. Cit.* p. 84.

³⁴ Concepto de Seguridad Nacional, 2000, p. 16.

³⁵ *Ibíd.* p. 17.

³⁶ *Ibíd.* p. 3.

riencia internacional en la lucha y crear un mecanismo coordinador que contrarreste la amenaza³⁷.

1.3. Conceptos de Política Exterior³⁸

En el Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa del 2000 (en adelante CPE 2000), el crecimiento del terrorismo internacional y su influencia en la globalización y la estabilidad regional es una amenaza prioritaria, por lo que la tarea más importante es combatirlo. Para ello, es necesario adoptar nuevas medidas para intensificar la cooperación, la cual debiera realizarse principalmente en formatos multilaterales, así como con organismos internacionales especializados y en el plano bilateral. Por último, el prolongado conflicto en Afganistán crea una amenaza real para la seguridad de las fronteras del sur de la Comunidad de Estados Independientes, afectando directamente a los intereses de la Federación³⁹.

El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa del 2008 (en adelante CPE 2008) habla de los nuevos desafíos y amenazas globales que requieren de una respuesta adecuada de toda la comunidad internacional, siendo el terrorismo internacional la primera prioridad. Un factor importante en la configuración del Sistema Internacional es el tema religioso, donde el “separatismo creciente, el extremismo étnico nacional y religioso”⁴⁰ son factores que afectan los intereses de la Federación, especialmente en las zonas del Cáucaso norte. Afganistán sigue siendo prioridad, pero también se vuelve importante “la prevención de los riesgos de desestabilización de las situaciones en Asia Central y Transcaucasia”⁴¹, debido principalmente a la escalada de tensiones con Georgia, que terminó en una corta guerra el mismo 2008⁴².

Un aspecto que resulta profundamente interesante es la alusión a la actuación unilateral que, como veremos, es muy característica de los documentos estratégicos de EE.UU.⁴³. Así, la novedad es la mención al Artículo 51 de la Carta

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Para un estudio detallado de los Conceptos de 2000, 2008 y 2013 véase: RUIZ. Loc. Cit. Para información sobre la política exterior de la Federación Rusa hasta 2010 véase DE LA CÁMARA. Loc. Cit.

³⁹ “Rusia, en cooperación con otros Estados interesados, hará esfuerzos constantes con miras a lograr una solución política duradera y justa del problema afgano e interceptar la exportación de terrorismo y extremismo de ese país”. Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2000, p. 11.

⁴⁰ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2008, p. 5.

⁴¹ *Ibid.* p. 14.

⁴² EL concepto se publicó en julio de aquel año, mientras que el conflicto armado comenzó el 7 de agosto.

⁴³ “Rusia reconoce plenamente su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad tanto a nivel mundial como regional y está dispuesta a emprender acciones conjuntas con todos los demás Estados interesados para encontrar soluciones a problemas comunes. Si nuestros socios no están preparados para los esfuerzos conjuntos, la Federación Rusa, para proteger sus intereses nacionales, tendrá que actuar unilateralmente pero siempre sobre la base del derecho internacional”, Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2008, p. 6.

de Naciones Unidas, que toma como fundamento jurídico adecuado para el uso de la fuerza en legítima defensa⁴⁴.

Para contrarrestar el terrorismo es necesario tener en cuenta medidas político-jurídicas, de promoción, socioeconómicas y especiales centradas en el aspecto preventivo, así como también, es necesaria la elaboración de “nuevas medidas encaminadas a consolidar la coalición mundial contra el terrorismo bajo la égida de las Naciones Unidas con la participación de organizaciones regionales (...) sobre la base de convenciones y decisiones universales contra el terrorismo”⁴⁵.

Dentro de las novedades encontramos la mención a la OTAN, donde la Federación considera importante garantizar un desarrollo progresivo de interacción⁴⁶. Se menciona por primera vez la importancia de favorecer nuevos acuerdos con EE.UU. en diversos temas, así como “la ampliación de la cooperación en la lucha contra el terrorismo”⁴⁷.

El Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa de 2013 (en adelante CPE 2013) establece la aparición de nuevas amenazas y desafíos de carácter transfronterizo, los cuales escalan y crecen rápidamente, diversificando su carácter y geografía. Dentro de éstos se menciona el terrorismo internacional, pero la novedad es “la radicalización de la opinión pública, la que provoca el extremismo religioso y antagonismos étnicos y religiosos”⁴⁸.

Respecto al fortalecimiento de la Seguridad Internacional, la Federación Rusa establece una serie de puntos prioritarios donde encontramos el reforzamiento de la seguridad nuclear física y tecnológica, y medidas para garantizar la seguridad de la información⁴⁹. Vuelve a mencionar el Artículo 51 de la Carta de la ONU⁵⁰ y la lucha contra el terrorismo internacional como objetivo fundamental de la política nacional y exterior⁵¹.

El contexto en el que se desarrolla el Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa de 2016 (en adelante CPE 2016) implica ya la aparición, establecimiento y avance del Estado Islámico, además de la Guerra Civil Siria. Ante esto, se menciona la agudización de una serie de contradicciones donde la competencia global adquiere cada vez más un carácter civilizatorio en forma de rivalidad de valores, por lo que una de las tareas prioritarias es “promover colaboraciones entre culturas, religiones y civilizaciones dirigidas a garantizar un desa-

⁴⁴ *Ibíd.* p. 10.

⁴⁵ *Ibídem.*

⁴⁶ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2008, p. 17.

⁴⁷ *Ibíd.* p. 18.

⁴⁸ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2013, p. 6.

⁴⁹ *Ibíd.* p. 12.

⁵⁰ *Ibíd.* p. 13.

⁵¹ *Ibídem.*

rollo armonioso de la humanidad”⁵². La propagación extremista y la actividad de las organizaciones terroristas no solo se deben a los problemas fundamentales de desarrollo, sino que también a la injerencia externa que ha destruido mecanismos tradicionales de gestión pública y de seguridad, lo cual hace alusión, una vez más, a EE.UU. Los valores ideológicos impuestos desde fuera han incrementado la reacción negativa de diversas sociedades, lo cual es aprovechado por los extremistas⁵³. Más adelante establece que la amenaza terrorista adquiere un carácter absolutamente nuevo con la aparición del EI y grupos de la misma índole⁵⁴.

Frente a esto, se propone la creación de una amplia coalición internacional⁵⁵ que busque prevenir, contrarrestar y luchar, incluso mediante el uso de la fuerza militar, pero, lo que es muy importante, con el consentimiento de los Estados en cuyo territorio se lleva a cabo la lucha contra tales organizaciones y grupos⁵⁶. Sin embargo, reconoce que el terrorismo no puede ser erradicado únicamente con medidas militares o de orden público, por lo que apoya un uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones científicas y educativas, comunidades empresariales, asociaciones religiosas, ONG y medios de comunicación; establece que es fundamental eliminar las fuentes de su financiamiento; apoya los esfuerzos de las estructuras multilaterales encaminados a identificar a los Estados, personas físicas y jurídicas que tienen vínculos económicos con las organizaciones terroristas y, por último; aboga por consolidar los esfuerzos colectivos bajo la égida de la ONU⁵⁷.

EVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE EE.UU.

La Estrategia Nacional de Seguridad para una Edad Global del 2000 (en adelante ESN 2000) establece que, como resultado de la porosidad de las fronteras y del desdibuje de la línea entre seguridad interna y externa, los rápidos cambios en la tecnología, el mayor flujo de información y el alcance de Estados pequeños, grupos e individuos a un potencial poder destructivo, “Estados Unidos se enfrenta a nuevas amenazas que plantean desafíos estratégicos a nuestra sociedad”⁵⁸, entre los que se encuentran las amenazas a la información y ciberseguridad y a la infraestructura crítica, así como la nueva importancia que ha

⁵² Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2016, p. 2.

⁵³ *Ibíd.* p. 3. En este punto hace clara alusión a EE.UU. y los países de la OTAN en cuanto a la culpa que tienen en la desestabilización de la región de Medio Oriente y Norte de África, así como también hace alusión al Estado Islámico y la tergiversación que hacen los grupos más fundamentalistas.

⁵⁴ *Ibíd.* p. 2.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 3.

⁵⁶ Este punto es una mención casi explícita al conflicto sirio.

⁵⁷ Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, 2016, p. 6.

⁵⁸ Estrategia Nacional de Seguridad para una Edad Global, 2000, p. 7.

adquirido el terrorismo con ADM. Por otro lado, Irak y Afganistán son las nuevas menciones de esta Estrategia en cuanto a amenazas a la Seguridad Internacional.

Para enfrentar las nuevas amenazas, la preparación debe incluir esfuerzos diplomáticos, de inteligencia, de aplicación de la ley y económicos⁵⁹. La estrategia pone mucho énfasis en las medidas preventivas, principalmente el monitoreo, sin dejar de lado la posibilidad de actuar militarmente⁶⁰. A nivel nacional se busca detener a los terroristas antes de que actúen y eliminar sus redes de apoyo y financiamiento, mientras que en el extranjero se busca eliminar sus santuarios, el apoyo estatal y no gubernamental al terrorismo, ayudar a otros gobiernos en la lucha, reforzar la seguridad de embajadas e instalaciones militares y proteger a los estadounidenses que viven en el extranjero. La ciberseguridad, por su parte, es un elemento fundamental desde temprano, mencionándose que, en enero de 2000, se lanzó el “Plan Nacional de Protección de Sistemas de Información”⁶¹.

El compromiso internacional mejora la capacidad del país para hacer frente a las amenazas asimétricas de su seguridad. El aumento de la frecuencia y la intensidad de las amenazas transnacionales, hace que incumba a las autoridades tanto estadounidenses como extranjeras, la necesidad de cooperar de manera innovadora⁶². Sin embargo, señala que actuarán en alianza cuando existan intereses compartidos, pero unilateralmente cuando los intereses nacionales lo exijan⁶³.

La Estrategia Nacional de Estados Unidos de América de 2002⁶⁴ (en adelante ESN 2002) se enmarca en el contexto justo posterior a los acontecimientos del 11S, por lo que gran parte de ella trata sobre el terrorismo. Se establece que los nuevos enemigos ya no necesitan tener grandes ejércitos, sino que pueden provocar daño con muy poco. “Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna”⁶⁵. Por lo tanto, el peligro más grave que encara la nación está en la encrucijada del radicalismo y la tecnología⁶⁶.

⁵⁹ *Ibíd.* p. 8.

⁶⁰ *Ibíd.* p. 13.

⁶¹ *Ibíd.* p. 31.

⁶² *Ibíd.* p. 24.

⁶³ *Ibíd.* pp. 25 y 36.

⁶⁴ Para mayor información véase: CALLE, Fabián, MERKE, Federico. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar. En: *Agenda Internacional*, Año 1, Num. 3, 2004-2005. Para diferentes análisis sobre la Estrategia véase: *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, una nueva era*. Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 7, Num. 4, diciembre 2002.

⁶⁵ *Estrategia Nacional de Estados Unidos de América*, 2002, p. 247.

⁶⁶ *Ibidem*.

Es en esta Estrategia donde la “lucha contra el terrorismo” pasa a ser “guerra contra el terrorismo”, una guerra distinta “de cualquier otra guerra de nuestra historia” que se “librará en muchos frentes contra un enemigo especialmente evasivo, durante un largo período de tiempo”⁶⁷. Ésta “no es un choque de civilizaciones. Revela, sin embargo, un choque dentro de una civilización, una batalla por el futuro del mundo musulmán. Es ésta una lucha de ideas y es ésta un área en la que Norteamérica debe sobresalir”⁶⁸, ya que implica la lucha por los valores democráticos y el modo de vida estadounidense.

El “enemigo no es un régimen político, persona, religión o ideología aislados. El enemigo es el terrorismo premeditado, la violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes”⁶⁹. La ESN 2002 contempla nuevos enemigos, como los tiranos y los Estados débiles o fallidos como Afganistán, que pueden representar un peligro tan grande como los Estados poderosos⁷⁰. Establece que no existe ninguna distinción entre los terroristas y los que les dan refugio o les prestan asistencia⁷¹. “[L]a metáfora del eje del mal como una entidad compleja y abstracta, pero sobre todo racional y unitaria le permite a Estados Unidos mirar el mapa del mundo y escribir una lista de potenciales actores menos escurridizos que una red”⁷². Se generó la necesidad de combatir una nueva amenaza terrorista (no estatal), que, aunque movable, fue asociada a un agente fijo (estatal), por lo que, en este escenario, EE.UU. estableció “nuevas fronteras de seguridad que separaban a quienes apoyaban la guerra contra el terrorismo, de los que apoyaban a los terroristas”⁷³.

En cuanto a los mecanismos de acción se establece la necesidad de usar cada herramienta que esté al alcance, desde el poder militar, hasta la aplicación de la ley⁷⁴. El primer objetivo es acosar y destruir las organizaciones terroristas, atacar su dirección, mando, control y comunicaciones, apoyo material y finanzas⁷⁵. En este nuevo mundo, “el único camino hacia la paz y la seguridad es el

⁶⁷ *Ibíd.* p. 251.

⁶⁸ *Ibíd.* p. 269.

⁶⁹ *Ibíd.* p. 251.

⁷⁰ *Ibíd.* p. 248. “La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los Estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras”.

⁷¹ *Ibíd.* p. 251. En los años 90 surgió un pequeño número de Estados que, aunque diferentes, comparten ciertos atributos: “auspician el terrorismo en el mundo y rechazan los valores humanos básicos y detestan a Estados Unidos y todo lo que él representa”, p. 256.

⁷² CALLE y MERKE. *Op. Cit.* p. 129.

⁷³ VALDÉS-UGALDE, José Luis; DUARTE, Frania. Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos. En: *Revista Académica del CISAN-UNAM*, año 8, num. 2, julio-diciembre 2013, p. 45.

⁷⁴ *Estrategia Nacional de Estados Unidos de América, 2002*, p. 247.

⁷⁵ *Ibíd.* p. 252.

de la acción⁷⁶, que debe ser directa y continua⁷⁷. Lo interesante es que menciona que la campaña antiterrorista no se atiene a una secuencia determinada de acontecimientos, sino que “su efecto acumulativo en todas las regiones contribuirá al logro de los resultados que perseguimos”⁷⁸. Otra de las novedades es la determinación a librar una guerra de ideas, la cual supone hacer pleno uso de la influencia de EE.UU. y trabajar en estrecho contacto con aliados⁷⁹. A su vez, implica el empleo de una mejor diplomacia y el apoyo a los gobiernos moderados y modernos, especialmente en el mundo musulmán, para asegurar que las condiciones que promueven el terrorismo no se desarrollen⁸⁰.

Ya que ninguna nación puede por sí sola crear un mundo mejor ni más seguro, las alianzas y las instituciones multilaterales son fundamentales⁸¹. EE.UU. ayudará a aquellos que lo necesiten para combatir el terrorismo y hará responsables a aquellos que lo apoyen⁸². A su vez, busca “atenuar las condiciones subyacentes que fomentan el terrorismo al convencer a la comunidad internacional de que concentre sus esfuerzos y recursos en los sectores de más riesgo”⁸³.

Si bien EE.UU. intentará constantemente obtener el apoyo de la comunidad internacional, menciona que no dudará en actuar solo para ejercer el derecho a la legítima defensa, así también con medidas preventivas contra terroristas y, lo que resulta totalmente interesante es que procurarán convencer, e incluso obligar a los Estados a aceptar sus responsabilidades soberanas. Se establece que ya no se puede depender exclusivamente de una posición de reacción, como en el pasado, sino que ya “[n]o podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe”⁸⁴, aludiendo al concepto de “guerra preventiva”⁸⁵.

Finalmente, esta estrategia es la base jurídica, moral y estructural de las invasiones llevadas a cabo en Afganistán y posteriormente en Irak. La legítima defensa, la guerra contra el terrorismo, la guerra preventiva, la guerra de ideas, la acción directa y continua, entre otros, son los conceptos que justificarán dichas acciones en Medio Oriente.

El prefacio de la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América de 2006 (en adelante ESN 2006) comienza diciendo: “América está en guerra. Se

⁷⁶ *Ibíd.* p. 248.

⁷⁷ *Ibíd.* p. 252.

⁷⁸ *Ibíd.*em.

⁷⁹ *Ibíd.*em.

⁸⁰ *Ibíd.*em.

⁸¹ *Ibíd.* p. 248.

⁸² *Ibíd.* p. 247.

⁸³ *Ibíd.* p. 252.

⁸⁴ *Ibíd.* p. 257.

⁸⁵ Más adelante lo menciona cuando dice: “para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario”, p. 258.

trata de una estrategia de seguridad nacional en tiempos de guerra, exigida por el grave desafío que enfrentamos: el surgimiento del terrorismo alimentado por una ideología agresiva de odio y asesinato”, basada no en una filosofía secular, sino en la perversión de una religión⁸⁶.

Dentro de las respuestas, promover la democracia es la medida a largo plazo más eficaz para terminar con el terrorismo, por lo que a lo largo de la ESN 2006 se menciona en numerosas ocasiones. En este sentido, señala que todas las tiranías amenazan el interés mundial por la expansión de la libertad, pero que algunas tiranías, amenazan los intereses de seguridad inmediatos de EE.UU.⁸⁷. Por tanto, uno de los compromisos importantes es acompañar a los gobiernos que transitan hacia democracias eficaces, ya que “las democracias inmaduras pueden ser propensas a conflictos y vulnerables a la explotación por parte de terroristas”⁸⁸. La estrategia para contrarrestar la ideología extremista es dar poder a la misma gente que los terroristas buscan explotar, en este caso, los musulmanes, por lo que continuarán apoyando reformas políticas en esos países⁸⁹. Para entonces, las invasiones de Afganistán e Irak llevaban 5 y 3 años respectivamente, con todo lo que ello implicaba en cuanto a reformas profundas en ambos países, por lo que la ESN 2006 vuelve a justificar estos procesos, así como la ayuda en otros países.

Se establecen cuatro pasos a corto plazo, a saber: prevenir los ataques de las redes terroristas antes de que ocurran; negar las ADM a los Estados perversos y los aliados terroristas; negarles apoyo y santuarios y, por último, negarles el control de cualquier nación que podrían usar como plataforma. De ahí que el éxito en Afganistán e Irak es fundamental⁹⁰. En ese sentido, en el corto plazo la lucha implica el uso de la fuerza militar y otros instrumentos, pero a la larga, ganar la guerra significa ganar la batalla de las ideas⁹¹.

La ESN 2006 menciona que la coalición global contra el terrorismo ha crecido y se ha profundizado, con una amplia cooperación y resolución común⁹², a la cual muchos Estados musulmanes se han unido, convirtiéndose en socios de la causa⁹³.

⁸⁶ Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América, 2006, p. 1.

⁸⁷ *Ibíd.* p. 3. “La democracia es lo opuesto a la tiranía terrorista, por lo que los terroristas la denuncian y están dispuestos a matar a los inocentes para detenerla”, p. 11.

⁸⁸ *Ibíd.* p. 7.

⁸⁹ *Ibíd.* p. 11.

⁹⁰ *Ibíd.* pp. 11 y 12.

⁹¹ *Ibíd.* p. 9. Explicita que la batalla de ideas no significa una batalla de religiones.

⁹² *Ibíd.* p. 33.

⁹³ *Ibíd.* p. 11.

La Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América de 2010⁹⁴ (en adelante ESN 2010) da un giro al señalar que el terrorismo es solo un elemento del entorno estratégico, una de las muchas amenazas que existen en una era global⁹⁵. En este sentido, las amenazas ya no se centran exclusivamente en éste, sino que se amplía el espectro.

El enemigo más importante sigue siendo Al Q'aida y sus afiliados⁹⁶, a quien se busca desbaratar, dismantelar y derrotar, por medio de una estrategia integral que les niegue refugio, fortalezca a los socios de primera línea, asegure a EE.UU., persiga la justicia a través de enfoques legales duraderos y contrarreste una agenda de extremismo y asesinato con una agenda de esperanza y oportunidad. Se les debe negar la posibilidad de realizar operaciones desde cualquier lugar, o de reclutar, entrenar y posicionar agentes operativos, especialmente en Europa y Norteamérica. La Seguridad Nacional incluye la determinación de prevenir ataques terroristas contra EE.UU. mediante la plena coordinación de las acciones que se llevan al extranjero con las acciones y precauciones que se toman en casa⁹⁷.

Dentro de las novedades, se menciona la creación de asociaciones positivas con comunidades musulmanas alrededor del mundo⁹⁸, así como una campaña amplia, sostenida e integrada que aplica juiciosamente todas las herramientas del poder estadounidense -tanto militares como civiles-, además de los esfuerzos concertados de los Estados y las instituciones multilaterales afines⁹⁹. El empoderamiento de las comunidades para contrarrestar la radicalización es fundamental, ya que la mejor defensa "son familias bien informadas y equipadas, comunidades locales e instituciones. El Gobierno Federal invertirá en inteligencia para entender esta amenaza y expandir el compromiso comunitario y los programas de desarrollo para empoderar a las comunidades locales"¹⁰⁰.

Se establece un renovado compromiso con la ciencia y la tecnología, así como entre el sector público y el privado con mira a los desafíos más difíciles de la política exterior y la seguridad¹⁰¹. Es fundamental proporcionar una justicia rápida y segura. Lo interesante en este punto es que la estrategia establece que

⁹⁴ Véase: YOPO, Boris. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich Ebert, julio 2010 y VALDÉS-UGALDE & DUARTE. Loc. Cit.

⁹⁵ Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América, 2010, p. 8.

⁹⁶ Explicita que "esta no es una guerra global contra una táctica-terrorismo o una religión-el Islam. Estamos en guerra con una red específica, Al Q'aeda y sus filiales terroristas que apoyan los esfuerzos para atacar a los Estados Unidos, nuestros aliados y socios", p. 20.

⁹⁷ *Ibíd.* p. 10.

⁹⁸ En salud, educación, ciencia, empleo e innovación, p. 22.

⁹⁹ Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América, 2010, p. 19.

¹⁰⁰ *Ibíd.* p. 19.

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 31.

“para negar a los extremistas violentos una de sus más poderosas herramientas de reclutamiento, cerraremos la prisión en la Bahía de Guantánamo”¹⁰², lo cual aún no ocurre. Así también se explicita la prohibición de la tortura “sin excepción o equivocación: los métodos brutales de interrogación son inconsistentes con nuestros valores (...) Sirven como una herramienta de reclutamiento y propaganda para los terroristas”¹⁰³.

La ESN 2010 establece que se debe enfocar el compromiso estadounidense en fortalecer las instituciones internacionales¹⁰⁴. Para avanzar en la seguridad común es fundamental abordar los déficits políticos y económicos subyacentes que fomentan la inestabilidad, permiten el extremismo y la radicalización y socavan la capacidad de los gobiernos para manejar las amenazas¹⁰⁵. EE.UU. apoya los nuevos marcos y capacidades de la ONU para combatir las amenazas transnacionales¹⁰⁶. Por último, la infraestructura digital es un activo estratégico nacional y su protección es una prioridad de la Seguridad Nacional, ante lo cual se establece también el reforzamiento de alianzas internacionales, destacándose como novedad la elaboración de normas y leyes relativas al delito cibernético; preservación de datos, protección y privacidad; y enfoques para la defensa de la red y la respuesta a los ataques cibernéticos¹⁰⁷.

En el prefacio de la Estrategia de Seguridad Nacional 2015¹⁰⁸ (en adelante ESN 2015), se estipula que EE.UU. sigue enfrentando serios desafíos donde el extremismo violento y la amenaza terrorista en evolución plantean un riesgo permanente, así como los desafíos a la ciberseguridad¹⁰⁹. Es más, el terrorismo sigue siendo la principal responsabilidad de la Seguridad Nacional¹¹⁰, a pesar de que esta amenaza ha disminuido, mientras que el peligro de ataques cibernéticos destructivos está creciendo¹¹¹.

Respecto de los mecanismos de acción, las sanciones económicas dirigidas siguen siendo un instrumento eficaz. Las actividades de inteligencia están siendo reformadas para preservar las capacidades necesarias con el fin de ase-

¹⁰² *Ibíd.* p. 22.

¹⁰³ *Ibíd.* p. 36.

¹⁰⁴ *Ibíd.* p. 3.

¹⁰⁵ *Ibíd.* p. 26.

¹⁰⁶ *Ibíd.* p. 46.

¹⁰⁷ *Ibíd.* p. 28.

¹⁰⁸ Para mayor información véase: GARCÍA, Ignacio José. La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América 2015. En: Documento de Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero 2015 e IZQUIERDO, Javier de Carlos. La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. ¿Algo nuevo? En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEO85-2015, agosto 2015.

¹⁰⁹ Es menester mencionar que esta estrategia se desarrolla en el contexto del avance del Estado Islámico, los ataques terroristas en Europa y en el punto más álgido de la Guerra Civil Siria, donde Federación Rusa apoya al régimen de Al Asad, mientras que EE.UU. apoya a los rebeldes.

¹¹⁰ Estrategia de Seguridad Nacional, 2015, p. 8.

¹¹¹ *Ibíd.* p. 1.

gurar los intereses¹¹². Se mantiene el uso de FF.AA. en operaciones antiterroristas globales, disuadiendo la agresión. Sin embargo, si ésta fracasa “las fuerzas estadounidenses estarán listas para proyectar poder a nivel mundial para derrotar y negar la agresión en múltiples escenarios”¹¹³.

Se señala que se ha aprovechado la experiencia de la última década y se han puesto en marcha cambios sustanciales a los esfuerzos para combatir el terrorismo, preservando y fortaleciendo herramientas importantes que se han desarrollado desde el 11S. La novedad es que explicita el alejamiento del modelo de lucha en costosas guerras a gran escala (Irak y Afganistán). A cambio, se persigue un enfoque más sostenible que prioriza operaciones de lucha dirigidas, acción colectiva y mayores esfuerzos para prevenir el crecimiento del extremismo violento y la radicalización que impulsa las amenazas¹¹⁴. Dentro del nuevo enfoque se busca abordar las condiciones subyacentes que fomentan el extremismo violento, como la pobreza, la desigualdad y la represión. Esto significa apoyar alternativas al extremismo y dar mayores oportunidades; ayudar a construir la capacidad de los Estados y comunidades más vulnerables para derrotar a los terroristas localmente; capacitar y equipar a los socios y proporcionar apoyo operacional para ganar terreno contra los grupos terroristas¹¹⁵. Se han profundizado los esfuerzos comunitarios y los programas locales de aplicación de la ley para contrarrestar el extremismo violento de origen local y proteger a los individuos vulnerables de las ideologías extremistas¹¹⁶.

La ESN 2015 trata sobre los valores estadounidenses y su importancia, por lo cual se refuerza el compromiso contra la tortura y se prohíben las “denominadas técnicas de interrogatorio reforzado”¹¹⁷. Señala que cuando la acción penal es una opción, se traerá a los terroristas a la justicia por medio de procesos civiles, y cuando corresponda, se reformarán las comisiones militares que incorporen el debido proceso y otras protecciones esenciales para la administración efectiva de la justicia¹¹⁸.

Respecto de la cooperación, se menciona que “en un mundo interconectado, no hay problemas globales que se puedan resolver sin los Estados Unidos, y pocos que puedan ser resueltos por los Estados Unidos solamente”¹¹⁹. La acción colectiva es necesaria para asegurar el acceso a los espacios compartidos –ciber, espacio, aire y océanos– “donde las peligrosas conductas de algunos nos

¹¹² *Ibíd.* p. 20.

¹¹³ *Ibíd.* p. 8.

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 9.

¹¹⁵ *Ibídem.*

¹¹⁶ *Ibíd.* p. 8.

¹¹⁷ *Ibíd.* p. 19.

¹¹⁸ *Ibíd.* p. 20.

¹¹⁹ *Ibíd.* p. 3.

amenazan a todos”¹²⁰. Así también, la acción colectiva los hace más fuerte, ante lo cual lideran una serie de coaliciones internacionales, principalmente contra el EI. Es más, menciona que a largo plazo los esfuerzos con otros países serán más importantes que la capacidad para eliminar a los terroristas en el campo de batalla; y se plantea desarrollar capacitaciones a otros en la lucha contra las ideologías extremas y peligrosas¹²¹.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (en adelante ESN 2017) establece que EE.UU. se enfrenta a un mundo extremadamente peligroso, en el cual los grupos radicales islamistas florecen y los terroristas han tomado control de una amplia franja del Medio Oriente¹²². Es más, explicita que “las organizaciones terroristas yihadistas representan la amenaza terrorista más peligrosa para la nación”¹²³. EE.UU., junto con sus aliados y socios, libra “una larga guerra contra estos fanáticos que promueven una visión totalitaria de un califato islamista global que justifica el asesinato y la esclavitud, promueve la represión y busca socavar el estilo de vida estadounidense”¹²⁴. Por otro lado, “los ataques cibernéticos se han convertido en una característica clave del conflicto moderno”¹²⁵, dándoles la “capacidad de realizar campañas contra los intereses políticos, económicos y de seguridad de los Estados Unidos sin cruzar físicamente nuestras fronteras”¹²⁶.

Respecto de los mecanismos de acción, se establece que se debe desalentar, interrumpir y derrotar las potenciales amenazas antes de que alcancen EE.UU., enfocándose en las fuentes de los grupos yihadistas e intentando dismantelar sus redes de soporte¹²⁷. Continuarán combatiendo la ideología extremista, dirigiendo operaciones antiterroristas, destruyendo sus santuarios y mejorando la inteligencia para evitar que se lleven a cabo atentados.

Dentro de las novedades se menciona el fortalecimiento del control de las fronteras y el sistema de inmigración, ya que los terroristas buscan explotar fronteras porosas amenazando la seguridad¹²⁸. Así también, se habla de operaciones contra las redes digitales, trabajando con la industria privada “para enfrentar el desafío de los terroristas y los delincuentes “que oscurecen” el uso de plataformas seguras para evadir la detección”¹²⁹. Ante esto, se menciona la inversión en capacidades para apoyar y mejorar la capacidad de atribuir ciberataques, para

¹²⁰ *Ibíd.* p. 7.

¹²¹ *Ibíd.* p. 7.

¹²² Estrategia de Seguridad Nacional, 2017, p. 1.

¹²³ *Ibíd.* p. 10.

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ *Ibíd.* p. 31.

¹²⁶ *Ibíd.* p. 12.

¹²⁷ ESN 2017, p. 7.

¹²⁸ *Ibíd.* p. 9.

¹²⁹ *Ibíd.* p. 11.

permitir una respuesta rápida¹³⁰. Otra de las novedades es la necesidad de desarrollar nuevos conceptos y capacidades operaciones por parte del Departamento de Defensa con el fin de ganar, sin tener un dominio seguro, en los ámbitos aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciberespacial¹³¹.

La competitividad del mundo actual requiere que EE.UU. se replantee las políticas de las dos últimas décadas, las cuales se basaban en la suposición de que el compromiso con los “rivales” y su inclusión en las instituciones internacionales los transformarían en actores benignos y socios confiables, lo cual ha resultado ser falso¹³². Por otro lado, “en lugar de aumentar la capacidad militar, a medida que aumentaban las amenazas a nuestra seguridad nacional, Estados Unidos redujo drásticamente el tamaño de nuestro ejército a los niveles más bajos desde 1940”¹³³. La estrategia habla de una “erosión del dominio militar de Estados Unidos” en un momento en el que las amenazas se vuelven crecientes, ante lo cual se aboga por un aumento del tamaño de las fuerzas.

Respecto de la cooperación la estrategia insta constantemente a los socios y otros países a asumir mayores responsabilidades para contrarrestar el terrorismo y su ideología. Establece que trabajarán con Estados frágiles para prevenir amenazas y priorizarán “programas que empoderan a los gobiernos reformistas, las personas y las sociedades civiles”¹³⁴.

EE.UU. apoya la solución pacífica de las disputas en virtud del derecho internacional, pero utilizará todos sus instrumentos de poder para defender los intereses de los EE.UU. y para garantizar que los dominios comunes permanecen libres¹³⁵. Se menciona que EE.UU. buscará “áreas de cooperación con los competidores desde una posición de fuerza”¹³⁶, sobre todo para garantizar que su poder militar es insuperable y que debe estar totalmente integrado con los aliados.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LA FEDERACIÓN RUSA Y EE.UU.

3.1. Concepto de Terrorismo

A nivel general, el concepto de terrorismo que se desprende de los documentos analizados de la Federación Rusa es recurrente en el tema religioso. Desde 1997 los documentos relacionan al terrorismo con componentes religiosos dañinos e ideología extremista. Fundamental es el conflicto checheno que está

¹³⁰ *Ibíd.* p. 32.

¹³¹ *Ibíd.* p. 29.

¹³² ESN 2017, p. 3.

¹³³ *Ibíd.* p. 27.

¹³⁴ *Ibíd.* p. 40.

¹³⁵ *Ibíd.* p. 41.

¹³⁶ *Ibíd.* p. 26.

presente en gran parte del contexto en el que se desarrollan los documentos, de ahí la importancia de lo religioso, lo étnico y lo nacional. “Este desafío amenaza tanto la integridad territorial rusa como la seguridad global, toda vez que estos movimientos están vinculados al islamismo radical y, por lo tanto, al *yihadismo* y al terrorismo”¹³⁷.

La ESN 1997 describe al terrorismo como uno de los resultados que genera la división política, ideológica y etno-nacionalista, haciendo mención también a sectas religiosas extremas, y señala el posible uso de armas nucleares y otros tipos de ADM por parte de los terroristas. El CSN 2000 relaciona al terrorismo con el fanatismo político, religioso y el separatismo étnico. El crecimiento de este fenómeno se explica debido a “la agudización de la lucha por el poder basándose en los intereses grupales y etnonacionalistas”¹³⁸. Por su parte, el CPE 2000 menciona que el terrorismo internacional es capaz de desestabilizar la situación no solo en los distintos Estados, sino en regiones enteras, de ahí la importancia de la amenaza.

Los atentados del 11S le dieron la posibilidad a la Federación Rusa de definir el conflicto checheno “cada vez más como una cuestión de extremistas islámicos que pretenden atacar al Estado ruso (...), olvidando la faceta política del enfrentamiento: es decir, las aspiraciones independentistas de los chechenos”¹³⁹. En otras palabras, el 11S le dio la oportunidad de poder incluir a los chechenos dentro de la lista terrorista, justificando y legitimando la política rusa¹⁴⁰.

No será hasta la ESN 2009 que se incluyan dentro del espectro las actividades ilícitas cibernéticas, así como la utilización de armas ya no solo nucleares, sino que químicas, biológicas y de sustancias radioactivas. Posteriormente, a través del CPE 2013, se incluirá como causa del extremismo religioso y los antagonismos étnicos, la radicalización de la opinión pública. En la ESN 2015 vuelve a aparecer el tema de ideologías extremistas, así como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para difundir y promover el terrorismo y el extremismo. Se amplía la preocupación por las ADM hacia sustancias venenosas y tóxicas, así como la preocupación por armas convencionales, a raíz probablemente de los nuevos *modus operandi* que se han llevado a cabo en Europa.

Por último, el CPE 2016 explica que la agudización de una serie de contradicciones genera que la competencia adquiera cada vez más un carácter civilizatorio en forma de rivalidad de valores y que la propagación extremista y la actividad de las organizaciones terroristas no solo se debe a los problemas

¹³⁷ MILOSEVIC. Op. Cit. p. 109.

¹³⁸ Concepto de Seguridad Nacional 2000, p. 7.

¹³⁹ MORALES Hernández, Javier. La nueva política de seguridad rusa tras el 11 de septiembre de 2001. Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, 21-25 Oct. 2002, Granada. (No publicado), 2002, p. 8.

¹⁴⁰ CIDOB, “La política de Defensa de la Federación Rusa”, Anuario Internacional CIDOB 2010, julio 2010, p. 496.

fundamentales de desarrollo. También responden a la injerencia externa y a la imposición de valores externos que ha incrementado la reacción negativa de diversas sociedades.

Existe una clara evolución del concepto de terrorismo que cronológicamente va adquiriendo nuevos elementos, adaptándose a las situaciones y amenazas que se van presentando con el tiempo. De un concepto bastante tradicional, ligado a un problema principalmente interno (Chechenia), se va dando paso a un concepto más multidimensional que involucra diferentes elementos como: ADM, armas convencionales, actividades cibernéticas y de información, propaganda extremista, entre otros¹⁴¹.

Por su parte EE.UU. presenta, desde el primer documento analizado (ESN 2000), un concepto más amplio. Ya en esa Estrategia se consideran elementos como las ADM, el bioterrorismo, la peligrosidad del acceso a tecnologías sofisticadas, la desestabilización financiera y los ataques informáticos. En la ESN 2002 se define el terrorismo como la violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes y el bioterrorismo vuelve a tomar importancia. La tecnología moderna se torna un elemento de peligro cuando se relaciona con el radicalismo, relación que implica una máxima preocupación. A su vez, el concepto de Estado fallido toma un giro, volviéndose ahora un foco de amenaza terrorista.

La ESN 2006 describe la nueva estructura dispersa y descentralizada de las redes terroristas que funcionan cada vez más en células, difuminando el antiguo carácter jerárquico de las organizaciones. A su vez, explicita el surgimiento de un terrorismo alimentado por una ideología totalitaria y agresiva de odio y asesinato, antidemocrática, basada en la perversión del islam¹⁴². Por su parte, la ESN 2010 menciona que los déficits tanto políticos como económicos que subyacen ciertas sociedades fomentan la inestabilidad, permitiendo el extremismo y la radicalización. Así también la ESN 2015 menciona la existencia de condiciones subyacentes que fomentan el extremismo violento, como la pobreza, la desigualdad y la represión.

La ESN 2017 habla específicamente del terrorismo yihadista, el cual plantea diversos desafíos, a saber: explotan las sociedades abiertas; a menudo operan en confederaciones sueltas y se adaptan rápidamente; confían en la comunicación encriptada y en la *Dark Web* para evadir la detección mientras trazan, reclutan, financian y ejecutan sus operaciones; prosperan en condiciones de debilidad del Estado y se aprovechan de los vulnerables a medida que aceleran la ruptura de las reglas para crear refugios desde los cuales planear y lanzar ataques contra EE.UU. y sus aliados, y algunos están protegidos y respaldados

¹⁴¹ Véase Tabla 1 en Anexos.

¹⁴² Para más información véase: ESN EE.UU. 2006, p. 10.

por otros Estados¹⁴³, como Irán. Por otro lado, la estrategia hace hincapié en los ciberataques, mencionando que tanto Estados malintencionados como actores no estatales los utilizan para extorsionar, desinformar y llevar a cabo una guerra de información, todo lo cual es capaz de dañar a un gran número de personas, así como socavar la fe y la confianza en instituciones democráticas y en el sistema económico global¹⁴⁴.

Ahora bien, independientemente de que el concepto de terrorismo según EE.UU. es más amplio desde un comienzo, el análisis cronológico del mismo revela no necesariamente una evolución ascendente, sino que, percepciones distintas entre distintos gobiernos¹⁴⁵.

A pesar de que el concepto ruso no coincide necesariamente con el de EE.UU., ya que discrepan sobre sus causas, la tipología de los terroristas, y el cómo combatirlo, están de acuerdo con que el terrorismo representa la amenaza principal a la seguridad global¹⁴⁶. “Para Moscú el peligro no es un ataque contra los valores occidentales, el sistema político democrático o el desarrollo económico; razones señaladas por EE.UU. (...). La visión de los analistas del Kremlin es que la inestabilidad creada por los terroristas tiene raíces fundamentalmente internas, derivadas de la situación del propio Estado ruso”¹⁴⁷. Esto se explica luego de la caída de la URSS, momento en el que tanto algunos territorios de la Federación Rusa como los nuevos países independientes de población musulmana “se convirtieron en un caldo de cultivo para el fundamentalismo”¹⁴⁸. De ahí la importancia de Chechenia y de Afganistán, así como de lo regional. Por tanto, no es el poder, sino que la propia debilidad de la Federación, lo que genera el surgimiento de la amenaza terrorista¹⁴⁹. En el caso de EE.UU. la noción de su seguridad trasciende las fronteras territoriales, lo que se explica principalmente por la necesidad de mantener su posición como actor preponderante del mundo. “[T]odo asunto que afecte el carácter transnacional de su influencia siempre tiene como prioridad aquello que marca la gran estrategia en política internacional, a la cual seguirá respondiendo proactivamente”¹⁵⁰. De ahí también la importancia de la libertad, la democracia y los valores occidentales que tanto buscan proteger, ya que para EE.UU. lo que está en juego son justamente esos valores.

¹⁴³ ESN 2017, p. 10.

¹⁴⁴ *Ibíd.* p. 31.

¹⁴⁵ Véase Tabla 1 en Anexos.

¹⁴⁶ MILOSEVIC. *Op. Cit.* p. 2.

¹⁴⁷ *Ibíd.* p. 5.

¹⁴⁸ *Ibíd.*em.

¹⁴⁹ HILL, Fiona. *Extremists and Bandits. How Russia views the war against terrorism.* PONARS Policy Memo 246, Center for Strategic & International Studies, 2002, p. 2.

¹⁵⁰ VALDÉS-UGALDE & DUARTE, *Op. Cit.* p. 44.

3.2. Estrategias

La revisión de los documentos analizados arroja similitudes especialmente en cuanto a las medidas preventivas, así como la importancia de los sistemas legales. Sin embargo, EE.UU. es bastante más descriptivo y específico en cuanto a definir y categorizar los diferentes mecanismos de acción que se toman. Por su parte, la Federación Rusa va aumentando a través del tiempo las diferentes formas de respuesta¹⁵¹.

La ESN 1997 de la Federación Rusa solo establece que la lucha contra el terrorismo debe orientarse hacia la prevención, la cual presenta una serie de debilidades, por lo que es necesario mejorar tanto en esto como en la legislación. El CSN 2000 ruso menciona la necesidad de consolidar el sistema de organismos de la legalidad y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz, ya que existe un insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención del terrorismo. Los organismos federales deben perseguir en su territorio a las personas relacionadas con las actividades terroristas indistintamente de donde se planifican o realizan los atentados. La ESN 2000 de EE.UU. menciona que se establecen esfuerzos diplomáticos, de inteligencia, de aplicación de la ley, militares y económicos, dando prioridad al monitoreo de las amenazas. Se establece una serie de planes y programas nuevos de diversa índole¹⁵².

El CPE 2000 de la Federación Rusa solo menciona que es deber de cada Estado proteger a sus ciudadanos contra usurpaciones terroristas, impedir cualquier actividad en su territorio encaminada a organizar tales actos y no proporcionar asilo a terroristas. Por su parte, la ESN 2002 de EE.UU. establece que es menester utilizar cada herramienta disponible para hacer frente a la amenaza. El objetivo inmediato es atacar organizaciones terroristas de alcance mundial o Estados patrocinadores del terrorismo.

Es en el CPE 2008 cuando la Federación Rusa comienza a desarrollar y profundizar, de forma general, más mecanismos. Así da cuenta de la necesidad de un uso sistémico y amplio de medidas político-jurídicas, de promoción, socioeconómicas y especiales centradas en la prevención. Es el primer documento que menciona la opción de usar la fuerza en legítima defensa en base al Artículo 51 de la Carta de la ONU. La ESN 2006 de EE.UU. establece respuestas tanto a largo como a corto plazo. Respecto de la primera se establece la importancia de ganar la guerra de ideas, así como de promover la democracia. En cuanto a las segundas, la acción vuelve a ser importante, sobre todo ganar las guerras en Irak y Afganistán, pero no es la única¹⁵³.

¹⁵¹ Véase Tabla 2 en Anexos.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

La ESN 2009 rusa es más escueta, explicitando la necesidad de mejorar la ley; así como el desarrollo de un sistema preventivo y de respuesta. La ESN 2010 de EE.UU. mantiene una serie de mecanismos de estrategias anteriores, sin embargo, ésta busca ser más integral. La prevención debe darse mediante la plena coordinación de las acciones que se llevan en el extranjero con las que se toman en casa, así como identificando e interceptando las amenazas. Las ideas de empoderar a las comunidades para contrarrestar la radicalización, así como cerrar Guantánamo y prohibir la tortura, son bastante llamativas en este ámbito.

El CPE 2013 de la Federación Rusa es más amplio y explícito en cuanto a las respuestas. Así aparecen como fundamentales el reforzamiento de la seguridad nuclear física y tecnológica a escala global, y las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información. Toma todas las herramientas necesarias para repeler y prevenir ataques terroristas, para no dar refugio a los terroristas y para prevenir y reprimir su financiación. La ESN 2015 de la Federación Rusa a su vez amplía las medidas, mencionando la mejora de la reglamentación jurídica; del sistema de prevención; de la seguridad de organizaciones de infraestructura crítica; así como mecanismos para prevenir el terrorismo en los sistemas educativos, entre otros. La ESN 2015 de EE.UU. establece que las fuerzas militares continuarán conduciendo operaciones antiterroristas globales, sin embargo, el enfoque de esta estrategia implica a toda la comunidad, reuniendo todos los elementos de la sociedad, individuales, comunidades locales, sectores privados y sin fines de lucro, organizaciones religiosas y todos los niveles de gobierno.

El CPE 2016 de la Federación Rusa agrega que el terrorismo no puede ser erradicado únicamente con medidas militares o de orden público, por lo que aboga por un uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil. Finalmente, la ESN 2017 de EE.UU. establece que, a pesar de la derrota territorial del EI y de al Q'aida en Siria e Irak, la amenaza de los terroristas yihadistas persistirá y que muchos de ellos están volviendo a sus países. Por tanto, son necesarios diversos mecanismos tanto políticos como económicos, de seguridad y especialmente militares para contrarrestarlos.

3.3. *Prevención o Represión*

A nivel general EE.UU. presenta un enfoque más reactivo que la Federación Rusa, a pesar de que el preventivo siempre está presente. No obstante, EE.UU. va cambiando de enfoques con el tiempo, pasando de medidas más preventivas en el 2000 a unas más represivas en 2002 y 2006, para volver a enfocarse en lo preventivo en las Estrategias de 2010 y 2015 y terminar nuevamente en medidas más reactivas en la ESN 2017, lo cual va muy de la mano con la ten-

dencia política de los gobiernos de turno¹⁵⁴. En el caso de Federación Rusa, esta muestra constantemente una tendencia hacia enfoques preventivos, teniendo la excepción del CPE 2008, único documento que explicita el uso de la fuerza de forma unilateral¹⁵⁵.

La ESN 1997 de la Federación Rusa estipula que la lucha contra el terrorismo debe orientarse hacia la prevención, pero que existe debilidad en ello. El CSN 2000 de la Federación Rusa vuelve a mencionar el insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención del terrorismo. La ESN 2000 de EE.UU. busca ser una estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y responder efectivamente a las amenazas. Sin embargo, ante riesgos o amenazas a los intereses vitales, el uso de la fuerza será decisivo y si es necesario unilateral, todo lo cual se basa en el derecho de actuar en legítima defensa. Ante esto, es fundamental tener las Fuerzas Armadas mejor entrenadas, mejor equipadas y más efectivas del mundo.

El CPE 2000 de la Federación Rusa no hace mención a estos elementos. Por su parte, la ESN 2002 de EE.UU. tiende de forma importante hacia lo reactivo, aunque sin dejar de lado lo preventivo. Ésta estipula que el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción, acosando y destruyendo a las organizaciones terroristas mediante la acción directa y continua. Es más, el objetivo inmediato es atacar organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o Estado patrocinador del terrorismo, mencionando por primera vez la noción de guerra preventiva¹⁵⁶.

El CPE 2008 de la Federación Rusa es el único documento donde se encuentra una tendencia reactiva. Es el primero en considerar el Artículo 51 de la Carta de la ONU como un fundamento jurídico adecuado para el uso de la fuerza en legítima defensa. Sin embargo, es el único que hace explícita la posibilidad de actuar de forma unilateral, a pesar de que sigue manteniendo la importancia de las medidas preventivas. Por su parte, la ESN 2006 de EE.UU. menciona nuevamente la utilización de una amplia gama de herramientas, tanto preventivas como reactivas. Estas últimas se basan en la idea de que el núcleo duro de los terroristas no puede ser disuadido ni reformado; por lo que deben ser rastreados, matados o capturados, así como deben ser excluidos de la red de individuos e instituciones sobre los que dependen para el apoyo.

La ESN 2009 de la Federación Rusa menciona que es fundamental el desarrollo de sistemas de medidas preventivas para reducir el riesgo de actos

¹⁵⁴ La estrategia de 2000 es de tendencia más liberal, junto con las de Obama (2010 y 2015) que se inclinan por un internacionalismo liberal. Por su parte, las estrategias de Bush hijo tienen un enfoque realista neoconservador, y la de Trump un “realismo de principio” tal como se explicita en ella.

¹⁵⁵ Véase Tabla 3 en Anexos.

¹⁵⁶ “Si desde Truman en adelante la política exterior se basó en una contención agresiva, hoy se basa en una agresión preventiva”, CALLE & MERKE. Op. Cit. p. 128.

terroristas. La ESN 2010 de EE.UU. vuelve a enfocarse en parte hacia medidas preventivas¹⁵⁷. Sin embargo, siguen siendo importantes las capacidades militares para sobresalir en la lucha contra el terrorismo, aunque se toma como último recurso¹⁵⁸. En ese sentido, el documento reconoce los límites que tiene el poder militar, el cual no lleva necesariamente a los resultados que se buscan. Esta constatación refuerza el énfasis en la diplomacia y los recursos del poder blando “como complemento indispensable al poderío militar estadounidense”¹⁵⁹.

El CPE 2013 de la Federación Rusa vuelve a mencionar el Artículo 51 de la Carta de la ONU como base legal adecuada para el uso de la fuerza en legítima defensa, pero ya no explicita la posibilidad de actuar unilateralmente. Menciona que tomarán todas las medidas necesarias para repeler y prevenir ataques terroristas. La ESN 2015 de la Federación busca mejorar la reglamentación jurídica y los sistemas de prevención. Por su parte, la ESN 2015 de EE.UU. tiende hacia un enfoque que incluya a toda la comunidad, así como a un enfoque más sostenible que aborde las condiciones subyacentes del extremismo violento, empoderando a la sociedad civil. A pesar de esto, las fuerzas estadounidenses siguen siendo fundamentales, especialmente en el caso de que la disuasión fracase.

El CPE 2016 de la Federación reconoce que el fenómeno no puede ser erradicado únicamente con medidas militares o de orden público, por lo que aboga por un uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil. Uno de los pilares de la ESN 2017 de EE.UU. se titula “preservar la paz a través de la fuerza”, lo que es de por sí bastante explícito. En este pilar EE.UU. establece la necesidad de aumentar el tamaño de las fuerzas. “El tamaño de nuestra fuerza importa. Para disuadir el conflicto y, si la disuasión falla, para ganar en la guerra, la Nación debe ser capaz de desplegar fuerzas capaces de operar a suficiente escala y durante bastante tiempo”¹⁶⁰. La fuerza militar actúa como elemento preventivo, pero para eso, la fuerza debe ser grande.

3.4. Multilateralidad o unilateralidad y sistema de cooperación

A nivel general, EE.UU. va cambiando de enfoques mientras la Federación Rusa se mantiene más constante en el tiempo. EE.UU. es claro en advertir su liderazgo, mencionando conceptos como “socios” y quienes “lo apoyan”¹⁶¹. En cierto sentido es multilateral, pero siempre bajo su liderazgo. Por su parte, la Federación Rusa propone constantemente una organización multilateral, explicitando posteriormente que debe estar basada en el liderazgo de Naciones

¹⁵⁷ Véase Tabla 3 en Anexos.

¹⁵⁸ “Se favorece, entonces, una política de carácter preventivo y contencionista”. Véase VALDÉS-UGALDE & DUARTE. Op. Cit. p. 43.

¹⁵⁹ YOPO, Boris. Op. Cit. p. 2.

¹⁶⁰ ESN EE.UU. 2017, p. 29.

¹⁶¹ Véase Tabla 4 en Anexos.

Unidas, en un intento de neutralizar el poder de EE.UU. Sin embargo, en cuanto al sistema de cooperación internacional aboga más por organismos regionales, especialmente la CEI y la OTSC.

La ESN 1997 de la Federación Rusa no es explícita en mencionar hacia dónde tiende su enfoque y solo habla de cooperación a nivel general. La lucha contra el terrorismo debe ser emprendida aprovechando el potencial de todas las ramas del poder estatal sobre la base de una amplia cooperación entre los servicios de la Federación Rusa y sus homólogos en otros países, lo que podría deducirse en una cooperación de tipo más bilateral o multilateral, aunque no lo especifica. El CSN 2000 de la Federación Rusa establece que la política exterior debe estar orientada a la cooperación en la lucha contra el terrorismo, habiendo una necesidad de aunar los esfuerzos de la comunidad internacional entera. Es preciso crear un mecanismo coordinador para contrarrestar la amenaza, aunque no se explicita quién debiera coordinarlo. La ESN 2000 de EE.UU. menciona que actuarán en alianza cuando otros compartan sus intereses, pero unilateralmente cuando los intereses nacionales lo exijan. A pesar de eso, la coalición de naciones es imprescindible para el esfuerzo internacional de contener y combatir el terrorismo.

En el CPE 2000 de la Federación Rusa se explicita la colaboración con otros Estados, en primer lugar, en un formato multilateral, y luego en el marco de los organismos internacionales especializados y en el plano bilateral. Respecto del sistema de cooperación, da una importancia prioritaria a los esfuerzos conjuntos de la CEI, así como también a la cooperación con otros Estados para resolver problemas en Afganistán. La ESN 2002 de EE.UU. establece el fortalecimiento de alianzas para derrotar el terrorismo mundial, así como actividades coordinadas con sus socios. Explicita que, si bien tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudará en actuar solo en caso necesario. Respecto del sistema de cooperación, Estados Unidos apoyará a aquellos países que necesitan de ayuda para combatir el terrorismo. Se busca una coalición multilateral para enfrentar al terrorismo, pero bajo el liderazgo de EE.UU.

El CPE 2008 de la Federación Rusa establece que el país está dispuesto a emprender acciones conjuntas, aunque estarán preparados para actuar unilateralmente. Sin embargo, menciona la necesidad de nuevas medidas encaminadas a consolidar la coalición mundial contra el terrorismo, explicitando que debe ser bajo la égida de Naciones Unidas. La ESN 2006 de EE.UU. menciona que la coalición global contra el terrorismo ha crecido y se ha profundizado, generando una unión con otras naciones alrededor del mundo, así como con numerosas organizaciones multilaterales. En cuanto al sistema de cooperación señala que apoyan reformas políticas en los países musulmanes y que cuentan con ellos como aliados en la lucha contra el terrorismo.

La ESN 2009 de la Federación Rusa percibe a las Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad como un elemento central de un sistema estable de relaciones internacionales. Respecto de la cooperación, establece que intensificará su interacción con foros multilaterales y aprovechará también el potencial de otras instituciones internacionales informales. Por su parte, la ESN 2010 de EE.UU. comienza a dar un giro hacia enfoques más multilaterales. Se busca enfocar el compromiso estadounidense en fortalecer las instituciones internacionales y la acción colectiva, ya que la seguridad nacional depende de alianzas vibrantes. Se explicita la colaboración bilateral, regional y a través de instituciones internacionales con el fin de promover esfuerzos globales para prevenir ataques terroristas, así como de alianzas internacionales en temas de ciberseguridad. Respecto del sistema de cooperación, se establece que la piedra angular del compromiso colectivo es la relación entre Estados Unidos y sus amigos cercanos y aliados en Europa, Asia, las Américas y Oriente Medio.

El CPE 2013 de la Federación Rusa establece que es necesario intensificar la cooperación internacional en el ámbito cultural y humanitario, aprovechando las posibilidades de las instituciones de la sociedad civil como vía para promover el diálogo entre las civilizaciones, la concordia y el entendimiento entre los pueblos, con especial hincapié en el diálogo interconfesional. La ESN 2015 de la Federación no es explícita, pero tiende hacia la multilateralidad. Respecto de la cooperación menciona la colaboración con diferentes instituciones multilaterales. Por su parte, la ESN 2015 de EE.UU. establece que el país lidera coaliciones internacionales para enfrentar los agudos desafíos que plantea el terrorismo, especialmente la campaña global para derrotar al EI. Se seguirá reforzando la capacidad de la ONU y de las organizaciones regionales para ayudar a resolver las disputas, fortalecer la capacidad de respuesta a las crisis y choques, fortalecer la gobernanza, poner fin a la pobreza extrema y aumentar la prosperidad, para que los Estados frágiles puedan satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos y eviten ser anfitriones vulnerables para el terrorismo. Respecto de la cooperación se da un enfoque antiterrorista con varios Estados.

El CPE 2016 de la Federación establece que la línea principal de la lucha contra el terrorismo debería ser la creación de una amplia coalición antiterrorista internacional, dando prioridad a la cooperación incluso mediante el uso de la fuerza militar¹⁶² pero, lo que es fundamental, con el consentimiento de los Estados en cuyo territorio se lleva a cabo la lucha, haciendo clara alusión al intervencionismo estadounidense, especialmente en Siria. La ESN 2017 de EE.UU. establece que el país apoya la solución pacífica de las disputas en virtud del derecho internacio-

¹⁶² “Desde la intervención militar de Rusia en Siria y tras los ataques en Francia (2015) y Bélgica (2016), el Kremlin ha intensificado su discurso sobre la necesidad de crear un frente común en la lucha contra el terrorismo islámico”. MILOSEVIC. Op. Cit. p. 6.

nal, pero utilizará todos sus instrumentos de poder para defender los intereses de los EE.UU.¹⁶³. Se menciona un compromiso con las organizaciones y acuerdos multilaterales y continuarán trabajando con otros Estados para derrotar el flagelo terrorista, pero poniendo prioridad en su fortalecimiento. Así también, el país buscará “áreas de cooperación con los competidores desde una posición de fuerza, sobre todo al garantizar que nuestro poder militar es insuperable y totalmente integrado con nuestros aliados y todos nuestros instrumentos de poder”¹⁶⁴. La novedad es el planteamiento de una relación recíproca, “advirtiendo a los aliados que deben compartir la carga de los presupuestos de esas organizaciones o arriesgarse a la retirada de los EE.UU.”¹⁶⁵. Respecto de la cooperación, menciona una serie de medidas a realizar en diferentes regiones del planeta.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis desarrollado, es posible concluir que tanto en los documentos estratégicos de la Federación Rusa, como en los de EE.UU. existen cambios luego del 11S respecto de cómo se trata el terrorismo. La Federación Rusa, tendiendo siempre hacia un enfoque más realista y pragmático, irá profundizando la importancia de la amenaza de forma progresiva con el tiempo, ampliando el espectro del concepto, aumentando los mecanismos de acción y de cooperación. Por su parte, es muy claro el cambio respecto al terrorismo post 11S en EE.UU. A pesar de eso, el país no presenta un avance progresivo hacia un enfoque, sino que va cambiando debido a las diferentes administraciones, lo cual se refleja muy bien en los documentos. Comenzando con una Estrategia de tendencia más liberal, pasamos, con los gobiernos de Bush hijo a un enfoque realista neoconservador, tras lo cual, con los gobiernos de Obama se establece un internacionalismo liberal, para volver con Trump a un realismo duro¹⁶⁶. Los enfoques que ambos países han ido desarrollando tienen estrecha relación con todo lo analizado en este artículo, ya que es a partir de ellos desde donde nacen los elementos que estructuran las diferentes estrategias, es decir, los conceptos, las perspectivas, los mecanismos de acción, etc.

El concepto de terrorismo que se desprende de los documentos analizados de la Federación Rusa es recurrente en el ámbito religioso, debido principalmente al problema checheno. Desde 1997 prácticamente todos los documentos relacionan al terrorismo con componentes religiosos dañinos y con ideologías

¹⁶³ ESN EE.UU. 2017, p. 41.

¹⁶⁴ *Ibíd.* p. 26.

¹⁶⁵ BENEDICTO, Miguel Ángel. “Trump y su Estrategia de Seguridad Nacional: una contradictio in terminis”. En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, enero 2018, p. 8.

¹⁶⁶ “Realismo de principio”

extremistas, sin necesariamente explicitar que se trata del islam. Por su parte EE.UU. presenta un concepto de terrorismo más amplio, considerando desde el comienzo (2000) elementos como las ADM, el bioterrorismo, los ataques informáticos, entre otros. Los ataques del 11S supusieron cambios en la percepción, como la redefinición de los Estados fallidos desde el punto de vista de la seguridad, los cuales pasan a ser una fuente de amenaza. Por tanto, al ampliar el espectro terrorista y quienes se consideran terroristas, EE.UU. incluyó elementos que anteriormente criticaba, como el caso de Chechenia y la Federación Rusa, teniendo que admitir además los vínculos que los chechenos tenían con Al Q'aida. Sin embargo, más allá de Afganistán, Al Qáida y el Estado Islámico, los países no tienen muchas causas comunes respecto del terrorismo¹⁶⁷.

A nivel general se concluye que sí existen similitudes en las Estrategias, especialmente en lo que respecta a la mención de medidas preventivas, así como la importancia de los sistemas legales, de financiamiento, la importancia de la ciberseguridad, de los materiales nucleares, entre otros. Ahora bien, más allá de las similitudes que puedan tener en los documentos, en la práctica no se da necesariamente una cooperación real. El caso ejemplar es la escasa cooperación que ambos países han tenido contra el EI en Siria, siendo este un enemigo común. Por su parte, en cuanto a las diferencias estratégicas, EE.UU. presenta mayor profundidad descriptiva, es más contundente y específico a la hora de enumerar los mecanismos de respuesta, mientras que la Federación Rusa presenta un progreso cronológico, aumentándolos con el tiempo, sin llegar al nivel descriptivo de EE.UU.

Respecto de los enfoques preventivos versus represivos, se puede afirmar que a nivel general EE.UU. presenta un enfoque más reactivo que la Federación Rusa, a pesar de que el preventivo siempre está presente. Ahora bien, EE.UU. va cambiando de enfoques con el tiempo, pasando de medidas más preventivas en 2000, a unas más represivas en 2002 y 2006, para volver a enfocarse en lo preventivo en las Estrategias de 2010 y 2015 y finalizar nuevamente con estrategias más reactivas en 2017. En el caso de la Federación Rusa, éste muestra constantemente una tendencia hacia enfoques preventivos, teniendo la excepción del CPE 2008, único documento que explicita el uso de la fuerza de forma unilateral. Por tanto, vemos que ambos países mantienen medidas preventivas a lo largo de todos los documentos, sin embargo, algunos de éstos tienden más hacia lo reactivo.

Respecto de si los países analizados tienden más hacia un sistema multilateral o unilateral y si la cooperación se basa en organismos internacionales o en alianzas reducidas, a nivel general vemos que EE.UU. nuevamente va cambiando de enfoques, pasando de enfoques más unilateralistas al principio, a con-

¹⁶⁷ Véase: HILL. Op. Cit. p. 4.

templar en 2010 y 2015 un sistema más multilateral, aunque no del todo, ya que mantiene su posición de liderazgo, sobre todo en 2017. Respecto del sistema de cooperación, EE.UU. es claro en advertir su liderazgo mencionando conceptos como “socios” y quienes “lo apoyan”. En cierto sentido es multilateral, pero bajo su liderazgo. Por su parte la Federación Rusa se mantiene más constante en el tiempo, y propone continuamente una organización multilateral, explicitando más adelante que ésta debe estar basada en el liderazgo de Naciones Unidas, en un intento de neutralizar el poder de EE.UU. Respecto al sistema de cooperación internacional tiende más hacia organismos regionales, especialmente la CEI y la OTSC. Ahora bien, a pesar de que el 11S y la posterior “Guerra contra el terror” generó que EE.UU. y la Federación Rusa encontraran un sólido punto en común desde el cual establecer una relación más estrecha respecto a la seguridad¹⁶⁸, lo cierto es que no son muchos los elementos en los que coinciden. EE.UU. busca mantener su posición de liderazgo en el sistema internacional, mientras que la Federación busca neutralizar dicho poder, tratando de presentarse como un igual. De ahí la importancia de la ONU y de las alianzas regionales.

El terrorismo es un tema que ha estado presente desde tiempos inmemoriales. Sin embargo, hoy nos vemos insertos en un mundo en el que esta amenaza ha tomado una fuerza nunca antes vista, generando nuevos *modus operandi* con una rapidez tal, que los sistemas de respuesta muchas veces no son capaces de abarcar. Todo lo anterior ha cambiado las percepciones tanto de las personas como de los Estados, elemento que continuará ocurriendo. De ahí la importancia de este tipo de estudios. El terrorismo yihadista ha llegado para quedarse y nos acompañará por un buen tiempo.

168 MORALES. Op. Cit. p. 12.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Documentos oficiales de la Federación Rusa:

Estrategia de Seguridad Nacional, 1997

Estrategia de Seguridad Nacional, 2000

Concepto de Seguridad Nacional, 2000

Concepto de Política Exterior, 2000

Concepto de Política Exterior, 2008

Estrategia de Seguridad Nacional, 2009

Concepto de Política Exterior, 2013

Estrategia de Seguridad Nacional, 2015

Documentos Oficiales de EE.UU.:

Estrategia de Seguridad Nacional para un nuevo siglo, 1999

Estrategia de Seguridad Nacional para una era global, 2000

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 2002. Versión utilizada disponible en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2003, pp. 247-270.

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 2006

Estrategia de Seguridad Nacional, 2010

Estrategia de Seguridad Nacional, 2015

Bibliografía general

Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, una nueva era”, Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 7, Num. 4, diciembre 2002.

BENEDICTO, Miguel Ángel. “Trump y su Estrategia de Seguridad Nacional: una contradicción in terminis”. En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, enero 2018. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE09-2018_Trump_y_ESN_Miguel_Angel_Benedicto.pdf

- CALLE, Fabián, MERKE, Federico. “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar”, en *Agenda Internacional*, Año1, Num. 3, 2004-2005. Disponible en: <https://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf>
- CIDOB. “La política de Defensa de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*, julio 2010. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/Federación Rusa_política_defensa](https://www.cidob.org/es/media2/publicacions/anuario_cidob/2010/Federación_Rusa_política_defensa)
- CIDOB. “La política exterior de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*, julio 2010. Disponible en: <https://www.cidob.org/content/download/24186/276625/file/Rusia+Exterior.pdf>
- DĂNILĂ, Ștefan. “The updated Russian Federation National Security Strategy”, En: *Romanian Military Thinking*, Num. 2, 2016. Disponible en: http://smg.mapn.ro/gmr/Engleza/Arhiva_pdf/2016/revista_2.pdf
- DE LA CÁMARA, Manuel. “La política exterior de Rusia”, Documento de Trabajo 22/2010, Real Instituto Elcano, Madrid, España, 2010. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba032880446822ba96349fb769acd8f9/DT33-2010_de_la_Camara_politica_exterior_Rusia.pdf?MOD=AJPERES
- DE SOUSA, Susana. “Transnational terrorism and diffused risks in a globalized world”, En: RODRÍGUEZ, Teresa; GARCÍA, Rafael, “et al”. *Globalization and international security: an overview*. Nueva York, Nova Science Publishers, 2015.
- DUARTE, Frania, VALDÉS-UGALDE, José Luis. “Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, vol. 8, núm. 2, julio-diciembre, 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193730201002>
- FACON, Isabelle. “Russia’s national security strategy and military doctrine and their implications for the EU”, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament, Think Tank, February 2017. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA\(2017\)578016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2017)578016)
- GARCÍA, Ignacio José. “La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América 2015”, En: Documento de Análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero 2015. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA09-2015_NSS2015_IJGS.pdf

- GILES, Keir. "Russia's National Security Strategy to 2020", NATO Defense College, Research Division, Junio 2009. Disponible en: <https://www.files.ethz.ch/isn/154909/RusNatSecStrategyto2020.pdf>
- GODZIMIRSKI, Jakub M. "Russian national security concepts 1997 and 2000: A comparative analysis", *European Security*, Vol. 9, Num. 4, 2000, pp. 73-91.
- HILL, Fiona. "Extremists and Bandits. How Russia views the war against terrorism", PONARS Policy Memo 246, Center for Strategic & International Studies, 2002. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/ponars-policy-memo-246-extremists-and-bandits-how-russia-views-war-against-terrorism>
- IZQUIERDO, Javier de Carlos. "La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. ¿Algo nuevo?", En: Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEO85-2015, agosto 2015. Disponible en: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2015/08/DIEEEO85-2015.html>
- LABORIE Iglesias, Mario. "La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015)", En Documentos de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEO25-2016, marzo 2016. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO25-2016.html>
- MANILOV, Valery. "National Security of Russia", paper, Strengthening Democratic Institutions Project, Belfer Center. Disponible en: <http://www.belfercenter.org/publication/national-security-russia>
- MAZUROVA, Nicole. "Russia's response to Terrorism: History and Implications for U.S. Policy", American Security Project, 2016. Disponible en: <https://www.americansecurityproject.org/perspective-russias-response-to-terrorism/>
- MILOSEVICH, Mira. "¿Hacia dónde va Rusia?", En: Cuadernos de Pensamiento Político, FAES, número 37, enero-marzo 2013. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/23511313?seq=1#page_scan_tab_contents
- MILOSEVICH, Mira. "Reajustando expectativas: Rusia como socio estratégico en la lucha contra el terrorismo islámico", ARI 30/2017, Real Instituto Elcano, 2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari30-2017-milosevichjuaristi-rusia-socio-estrategico-lucha-terrorismo-islamico

- MORALES Hernández, Javier. “La nueva política de seguridad rusa tras el 11 de septiembre de 2001”. Congreso Nacional de Estudios de Seguridad, 21-25 Oct. 2002, Granada. (No publicado), 2002. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/6364/>
- MORALES Hernández, Javier. “Russia’s New National Security Strategy: Towards a ‘Medvedev Doctrine’?”, ARI 135/2009, Real Instituto Elcano, 2009. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0558db804fb4cfd6a6f7ff8bf7fc5c91/ARI135-2009_Morales_Russia_New_National_Security_Strategy_Medvedev.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0558db804fb4cfd6a6f7ff8bf7fc5c91
- PALACIOS, José Miguel. “Nueva estrategia de seguridad rusa”, Observatorio Paz, Seguridad y Defensa, 2016, disponible en: <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/nueva-estrategia-de-seguridad-rusa.html>
- PÉREZ del Pozo, María José. “La Política De Seguridad y Defensa de Medvedev: ¿Renovación o Continuidad?”. En: Boletín de información. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Num. 315, 2010, pp. 97-109. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3800759.pdf>
- RUÍZ González, Francisco J. “El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo”. En: Documentos Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, DIEEEM06-2013, abril 2013. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2013/DIEEEM06-2013.html>
- VALDÉS-UGALDE, José Luis; DUARTE, Frania. “Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos”, Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM, año 8, num. 2, julio-diciembre 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193730201002>
- YOPO, Boris. “La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert, julio 2010. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07422.pdf>

ANEXOS

Concepto de Terrorismo

TABLA 1: CONCEPTO DE TERRORISMO

F. RUSA	CONCEPTO	EE.UU.	CONCEPTO
ESN 1997	División política, ideológica y etno-nacionalista. Sectas religiosas extremas.		Amenazas a la información, a la ciberseguridad y a la infraestructura crítica. Nueva importancia que ha adquirido el terrorismo con ADM.
CSN 2000	Fanatismo político y religioso, separatismo étnico. Agudización de la lucha por el poder basándose en intereses grupales y etno-nacionalistas.	ESN 2000	
CPE 2000	Terrorismo internacional es capaz de desestabilizar la situación no solo en los distintos Estados, sino en regiones enteras.	ESN 2002	Violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes. Relación entre tecnología moderna y radicalismo. Estados fallidos.
CPE 2008	Separatismo creciente, extremismo étnico nacional y religioso.	ESN 2006	Nueva ideología totalitaria, basada en la perversión de una religión. Terroristas antidemocráticos. Terrorismo nuclear. Terrorismo que proviene de enajenación política, manipulación, culpas e injusticias de otros, sentimientos de venganza, conspiración y desinformación, distorsiones y agravios, ideología extrema.
ESN 2009	Actividad extremista de organizaciones y estructuras nacionalistas, religiosas, étnicas e internacionales. Actividades ilícitas cibernéticas y biológicas. Terrorismo nuclear.	ESN 2010	Déficits políticos y económicos subyacentes fomentan inestabilidad, permiten el extremismo y la radicalización, y socavan la capacidad de los gobiernos para manejar las amenazas. Terrorismo nuclear y cibernético.
CPE 2013	Radicalización de la opinión pública. Terrorismo nuclear. Ataques informáticos. Extremismo, intolerancia, discriminación y segregación étnica, religiosa, lingüística, cultural, etc.		Condiciones subyacentes como la pobreza, la desigualdad y la represión. Extremismo violento y amenaza terrorista en evolución, ataques cibernéticos. Componente ideológico. Terrorismo nuclear.
ESN 2015	Asociaciones radicales que utilizan ideologías extremistas nacionalistas y religiosas. Inestabilidad física de instalaciones y materiales peligrosos de Estados inestables y proliferación incontrolada de armas convencionales. Adquisición de ADM y otras sustancias; terrorismo nuclear; cibernético e informático.	ESN 2015	

CPE 2016	Agudización de contradicciones de carácter civilizatorio. Problemas fundamentales de desarrollo. Injerencia externa. Valores ideológicos impuestos. Nuevo carácter con la aparición del EI. Seguridad de la información a nivel nacional e internacional, otras amenazas delictivas que vienen de las tecnologías de la información y la comunicación. Riesgo que terroristas adquieran AMD.	ESN 2017	Terrorismo químico, nuclear, ciberataques. Ideología islámica radical. Explotan las sociedades abiertas; operan en redes sueltas y se adaptan rápidamente; comunicación encriptada y red oscura; prosperan en condiciones de debilidad del Estado y se aprovechan de los vulnerables; algunos están protegidos y respaldados por otros Estados.
---------------------	--	---------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

Estrategias de Seguridad

TABLA 2: COMPARACIÓN DE ESTRATEGIAS

F. RUSA	ELEMENTOS	EE.UU.	ELEMENTOS
ESN 1997	Necesidad de mejorar en legislación y medidas preventivas.		Programa de mejoras de seguridad en las instalaciones diplomáticas y consulares; Programa de Protección, Control y Contabilidad de Materiales nucleares; plan quinquenal interinstitucional de lucha contra el terrorismo; creación del International Trade Data System (ITDS); Plan Nacional de Protección de Sistemas de Información y nuevas propuestas de presupuesto para la protección de infraestructura crítica; mejora de las actividades militares y control en las exportaciones de alta tecnología. Estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y responder efectivamente. Mejoras en la seguridad del transporte. Derecho de actuar en legítima defensa. Apoyo financiero a esfuerzos preventivos.
CSN 2000	Insuficiente abastecimiento legal y técnico-material de las actividades de prevención. Necesidad de consolidar el sistema de organismos de la legalidad y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz. Organismos federales del poder estatal deben perseguir a las personas vinculadas a actividades terroristas.	ESN 2000	Programa de mejoras de seguridad en las instalaciones diplomáticas y consulares; Programa de Protección, Control y Contabilidad de Materiales nucleares; plan quinquenal interinstitucional de lucha contra el terrorismo; creación del International Trade Data System (ITDS); Plan Nacional de Protección de Sistemas de Información y nuevas propuestas de presupuesto para la protección de infraestructura crítica; mejora de las actividades militares y control en las exportaciones de alta tecnología. Estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y responder efectivamente. Mejoras en la seguridad del transporte. Derecho de actuar en legítima defensa. Apoyo financiero a esfuerzos preventivos.
CPE 2000	Pide que se adopten nuevas medidas para intensificar la cooperación entre los Estados. Es deber directo de cada Estado proteger a sus ciudadanos e impedir cualquier actividad en su territorio. No dar asilo a terroristas.	ESN 2002	Poder militar, defensa mejorada del territorio nacional, aplicación de la ley, recopilación de inteligencia, y gestiones para cortar financiamiento. Guerra de ideas. Reorganización de los organismos oficiales. Aprovechar alianzas fortalecidas; hacer nuevas asociaciones con antiguos adversarios; innovación en el uso de fuerzas militares; tecnologías modernas, desarrollo de un sistema efectivo de defensa con misiles y un mayor hincapié en la consecución y análisis de datos de inteligencia. Transformar las instituciones de seguridad.

<p>CPE 2008</p>	<p>Legítima defensa según Artículo 51 de la Carta de la ONU. Todas las medidas necesarias para repeler y prevenir los ataques terroristas, prohibir las actividades en su territorio encaminadas a organizar tales actos y no dar refugio ni suelo a terroristas e instigadores del terrorismo. Regímenes de navegación seguros.</p>	<p>ESN 2006</p>	<p>Guerra de las ideas. Profundizar democracia. Ganar la Guerra contra el Terror. ADM: disuadir, prohibir o impedir cualquier transferencia de ese material a Estados frágiles o terroristas. Mejorar la seguridad nuclear. Crear un Sistema Financiero Internacional más transparente, responsable y seguro. Establecimiento del Departamento de Seguridad Nacional. Transformación de la Comunidad de Inteligencia incluye un nuevo Centro Nacional de Contraterrorismo y un nuevo Centro Nacional de Contraproliferación. La transformación se extiende al FBI y al Departamento de Defensa.</p>
<p>ESN 2009</p>	<p>Necesidad de mejorar la ley. Desarrollo de un sistema de descubrimiento y respuesta a las amenazas y crisis mundiales. Desarrollo de sistemas de medidas preventivas para reducir el riesgo de actos terroristas.</p>	<p>ESN 2010</p>	<p>Infraestructura más segura y confiable. Esfuerzo global para asegurar materiales nucleares. Capacidades militares para sobresalir en la lucha contra el terrorismo. Asegurar el ciberespacio. Empoderar a las comunidades para contrarrestar la radicalización. Reclutar todas las capacidades de inteligencia, aplicación de la ley y seguridad nacional. Fortalecer la Seguridad de la Aviación. Intercambio de información, cooperación policial y establecimiento de nuevas prácticas para contrarrestar a los adversarios en evolución. Cierre de Guantánamo. Emplear tecnología para proteger la nación. Prevención de amenazas al sistema financiero internacional. Prohibir la Tortura.</p>

<p>CPE 2013</p>	<p>Todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información, repeler y prevenir ataques terroristas, para prevenir en su territorio la organización de éstos, no dar refugio a los terroristas y para prevenir y reprimir su financiación. Reforzamiento de la seguridad nuclear y tecnológica a escala global. Artículo 51 de la Carta de la ONU. Garantizar régimen de navegación marítima segura.</p>		
<p>ESN 2015</p>	<p>Mejorar reglamentación jurídica de la prevención, de la estructura y actividades de los órganos federales del poder ejecutivo y desarrollo de un sistema para descubrir, prevenir y detener ataques; prevenir y neutralizar los conflictos sociales e interétnicos; contrarrestar la participación de los ciudadanos rusos en actividades terroristas. Refuerzo de la seguridad de organizaciones de diferentes industrias (militar, industrial, química, nuclear, energética, otras). Mejora del sistema de identificación y análisis de las amenazas en la esfera de la información y de lucha contra ellas. Prevención del terrorismo en los sistemas educativos.</p>	<p>ESN 2015</p>	<p>Conformación de estándares globales para la ciberseguridad. Asegurar materiales nucleares y prevenir su proliferación. Fuerzas militares. Enfoque de toda la Comunidad. Enfoque más sostenible que prioriza operaciones de lucha dirigidas, acción colectiva y mayores esfuerzos para prevenir el crecimiento del extremismo violento y la radicalización, abordando las condiciones subyacentes que lo fomentan. Refuerzo del compromiso contra la tortura. Reforma de actividades vitales de inteligencia.</p>
<p>CPE 2016</p>	<p>Reforzar seguridad nuclear y tecnológica a nivel global. Artículo 51 de la Carta de la ONU. Aplica todas las medidas necesarias para prevenir el terrorismo. Uso enérgico y eficaz de las capacidades de instituciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones científicas, educativas, comunidades empresariales, asociaciones religiosas, ONG y medios de comunicación. Eliminar las fuentes de su financiamiento. Seguridad de la navegación. Seguridad informática.</p>	<p>ESN 2017</p>	<p>Operaciones antiterroristas; campañas de acción directa para destruir a los terroristas y sus fuentes de apoyo; trabajo con aliados para disuadir e interrumpir; fortalecer control sobre fronteras y sistema de inmigración; mejora intercambio de inteligencia. Entrega de herramientas, autoridades y recursos para detener los actos terroristas. Combatir la ideología extremista y reclutamiento en comunidades. Aumento del tamaño de las Fuerzas. Capacidad diplomática y comunicación efectiva. Nuevos conceptos y capacidades operaciones en los ámbitos aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciberespacial.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Prevención versus represión

TABLA 3: PREVENCIÓN VERSUS REPRESIÓN

F. RUSA	PREVENCIÓN VERSUS REPRESIÓN	EE.UU.	PREVENCIÓN VERSUS REPRESIÓN
ESN 1997	Enfoque preventivo que presenta debilidades.	ESN 2000	Estrategia integral para prevenir, disuadir, interrumpir y, responder efectivamente. Apoyo financiero a esfuerzos preventivos. Ante riesgos a intereses vitales uso de la fuerza será decisivo y, si es necesario, unilateral. Actividades militares, aumento de la preparación antiterrorista de instalaciones y fuerzas. Derecho de actuar en legítima defensa.
CSN 2000	Debilidad en actividades de prevención. Necesidad de consolidar el sistema de organismos de la legalidad y la creación de las condiciones para su funcionamiento eficaz. Se debe perseguir en el territorio a las personas vinculadas a actividades terroristas.		
CPE 2000	No menciona.	ESN 2002	Poderío militar, defensa mejorada del territorio nacional, aplicación de la ley, recopilación de inteligencia, guerra de ideas y gestiones vigorosas para cortar financiamiento a los terroristas. El único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción. Mejor defensa es una buena ofensiva, también se refuerza la seguridad interna. Innovación en el uso de fuerzas militares; tecnologías modernas, desarrollo de un sistema efectivo de defensa con misiles y un mayor hincapié en la consecución y análisis de datos de inteligencia. Transformar las instituciones de seguridad. No dudará en actuar solo. Notión de guerra preventiva.
CPE 2008	Artículo 51 de la Carta de la ONU. Opción de actuar unilateralmente. Necesidad de un uso sistémico y amplio de medidas centradas en la prevención. Medidas necesarias para repeler y prevenir ataques terroristas, prohibir actividades en su territorio y no darles refugio.	ESN 2006	Guerra de las ideas, democracia. Trabajar para fortalecer los Estados amenazados y para prevenir ataques. Terroristas deben ser rastreados, matados o capturados, deben ser excluidos de la red de apoyo.

ESN 2009	Necesidad de mejorar la ley para la exposición, prevención, interrupción y descubrimiento de actos de terrorismo. Desarrollo de un sistema de descubrimiento y respuesta a las amenazas. Desarrollo de medidas preventivas.	ESN 2010	Estrategia integral. Prevenir y disuadir los ataques identificando e interceptando las amenazas, negándoles la capacidad de operar dentro del país, protegiendo la infraestructura crítica y los recursos clave y asegurando el ciberespacio. Empoderar a las comunidades para contrarrestar la radicalización. Reclutar todas las capacidades de inteligencia, aplicación de la ley y seguridad nacional. Prevención de amenazas al sistema financiero internacional. Capacidades militares para sobresalir en la lucha contra el terrorismo.
CPE 2013	Artículo 51 de la Carta de la ONU. Medidas necesarias para repeler y prevenir.	ESN 2015	Enfoque sostenible que prioriza operaciones dirigidas, acción colectiva y mayores esfuerzos para prevenir el crecimiento del extremismo y la radicalización. Sin embargo, fuerzas militares estarán listas para proyectar poder a nivel mundial.
ESN 2015	Mejorar reglamentación jurídica de la prevención. Desarrollo de un sistema para descubrir, prevenir y detener actividades destructivas. Prevención del terrorismo en los sistemas educativos.		
CPE 2016	Prevenir terrorismo nuclear. Artículo 51 de la Carta de la ONU. Aplica todas las medidas necesarias, de conformidad con el derecho internacional y la legislación rusa, para prevenir y contrarrestar el terrorismo.	ESN 2017	Operaciones antiterroristas dirigidas, militares y otras agencias operativas tomarán medidas directas contra redes terroristas y los perseguirán independientemente de dónde se encuentren, campañas de acción directa para destruirlos a ellos y sus fuentes de apoyo. Eliminar santuarios y evitar su resurgimiento. Aumentar tamaño de la fuerza. Departamento de Defensa debe desarrollar nuevos conceptos y capacidades operacionales para gana.

Fuente: Elaboración propia.

Multilateralidad versus unilateralidad y Sistemas de cooperación

TABLA 4: MULTILATERALIDAD VERSUS UNILATERALIDAD Y SISTEMAS DE COOPERACIÓN

F. RUSA	Multilateralidad Versus Unilateralidad	Sistema De Cooperación (Organismos Internacionales O Alianzas Reducidas)	EE.UU.	Multilateralidad Versus Unilateralidad	Sistema De Cooperación (Organismos Internacionales O Alianzas Reducidas)
ESN 1997	No lo especifica. Cooperación a nivel general.	Amplia cooperación entre los servicios de la Federación y sus homólogos en otros países.	ESN 2000	Uso de la fuerza será decisivo y, si es necesario, unilateral. Coalición de naciones es imprescindible para contener y combatir el terrorismo. Compromiso internacional mejora capacidad para hacer frente a las amenazas asimétricas a su seguridad.	Cooperación de autoridades policiales y judiciales estadounidenses y extranjeras. Ayudar a otros gobiernos a mejorar su lucha contra el terrorismo. Europa y Euroasia: enfrentar los desafíos globales como el terrorismo. Asia Oriental y el Pacífico: combatir propagación de amenazas transnacionales. Corea del Norte: reducir sus vínculos terroristas. China: mejorar la cooperación policial en contraterrorismo. Hemisferio occidental: combatir terrorismo. África: intercambio y entrenamiento.
CSN 2000	Política exterior orientada a la cooperación. Necesidad de aunar esfuerzos de la comunidad internacional entera.	Necesario cooperar eficazmente con otros Estados, sus organismos gubernamentales y servicios especiales, así como con las organizaciones internacionales que luchan contra el terrorismo. Aprovechar más la experiencia internacional en esta lucha, crear un mecanismo coordinador, cortar canales de la circulación ilegal de armas y explosivos dentro y fuera del país.			

<p>CPE 2000</p>	<p>Colaboración en formato multilateral, en el marco de organismos internacionales especializados y en plano bilateral.</p>	<p>Pide que se adopten nuevas medidas para intensificar la cooperación entre los Estados. Importancia prioritaria a los esfuerzos conjuntos de la CEI. Cooperación con otros Estados para resolver problemas en Afganistán.</p>	<p>ESN 2002</p>	<p>Fortalecimiento de alianzas para derrotar el terrorismo mundial. Actividades coordinadas con socios. No dudará en actuar solo. Se busca una coalición multilateral para enfrentar al terrorismo, pero bajo el liderazgo de EE.UU.</p>	<p>Ayudará a países para combatir el terrorismo. Se forjan relaciones nuevas y se redefinen las existentes. Federación Rusa socio en la guerra contra el terrorismo. África: combatir terrorismo y fortalecer los Estados frágiles. OTAN debe crear nuevas estructuras y capacidades. Post 11S: diversos países proveyeron cooperación (Australia, Japón, República de Corea, Tailandia, Filipinas, Singapur y Nueva Zelanda).</p>
<p>CPE 2008</p>	<p>Opción de actuar unilateralmente. Necesidad de nuevas medidas encaminadas a consolidar la coalición mundial contra el terrorismo bajo la égida de la ONU con la participación de organizaciones regionales.</p>	<p>Aumentará cooperación con la CEI para garantizar la seguridad mutua. OTAN: Importante garantizar cooperación práctica, y resolver cuestiones relacionadas a amenazas comunes. Favorece la relación con EE.UU. en la ampliación de la cooperación en la lucha contra el terrorismo. Necesidad de fortalecer la cooperación regional en Asia y el Pacífico. Colaboración para ayudar a Afganistán.</p>	<p>ESN 2006</p>	<p>Unión con otras naciones alrededor del mundo, así como con numerosas organizaciones multilaterales para mejorar la capacidad de todas las naciones de defender sus tierras contra terroristas.</p>	<p>Apoyo de reformas políticas a países musulmanes. Aliados musulmanes en la lucha contra el terrorismo. Asia Central y del sur: ganar la guerra contra el terror. China: cooperación contra el terrorismo.</p>

<p>ESN 2009</p>	<p>ONU y al Consejo de Seguridad como elemento central. Cooperación mutuamente beneficiosa, apoyándose en instrumentos políticos civilizados para la resolución de situaciones de crisis mundiales y regionales.</p>	<p>Intensificará su interacción con foros multilaterales como el G8, el G20, el RIC, los BRIC y aprovechará también el potencial de otras instituciones internacionales informales. Cooperación con EE.UU. CEI prioritaria. OTSC principal instrumento interestatal para responder a las amenazas y desafíos regionales de carácter militar-político o militar-estratégico.</p>	<p>ESN 2010</p>	<p>Fortalecer las instituciones internacionales y acción colectiva. Colaboración bilateral, regional y a través de instituciones internacionales. Alianzas internacionales en temas de ciberseguridad.</p>	<p>Se trabaja para construir asociaciones más profundas y eficaces con otros centros de influencia clave. Trabajar con otros para mantener la presión sobre Al Q'aida y aumentar la seguridad y la capacidad de los socios en la región de Asia central. Nuevas asociaciones en comunidades musulmanas. Continuar trabajando con socios, ONU y el Gobierno afgano. Desarrollar agenda de seguridad con aliados asiáticos. Apoyo de nuevos marcos y capacidades de la ONU.</p>
------------------------	--	---	------------------------	--	---

CPE 2013	Intensificar la cooperación internacional en el ámbito cultural y humanitario; con organizaciones internacionales y ONG.	Ampliará cooperación con la CEI. OSCE como mecanismo importante de construcción de sistema de seguridad paneuropeo. Cooperación con la OTAN. Cooperación y esfuerzos para con Afganistán.	ESN 2015	Lideran coaliciones internacionales. Campaña global contra el EI. Refuerzo de ONU y de organizaciones regionales. Capacitación, equipamiento y ciberseguridad a otro Estados.	Trabajo con la OTAN y otros socios para capacitar, asesorar y asistir a las ANSF y otros países de la región. Continuación del apoyo a Irak. Lideran coalición internacional en Irak, en Libia y contra el EI. Trabajo con socios para entrenar y equipar a una oposición moderada siria. Proteger sistema financiero mundial. Trabajo con India y Pakistán. Inversión en la capacidad de Israel, Jordania y socios del Golfo para disuadir la agresión.
ESN 2015	No es explícito, pero tiende hacia la multilateralidad.	Aumenta colaboración con BRICS, RIC, la Organización de Cooperación de Shanghai, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, G-20, y otros. Importancia de la CEI. OTSC fundamental. Asociación con EE.UU.			

<p>CPE 2016</p>	<p>Creación de una amplia coalición antiterrorista internacional coordinado por la ONU. Formar valores fundamentales de acciones conjuntas.</p>	<p>Intensifica la cooperación con la CEI. Diálogo con la UE: necesidad de colaboración práctica en política exterior y el ámbito militar. Menciona por primera vez la necesidad de intensificar el trabajo conjunto para combatir el terrorismo y la ciberdelincuencia. Importancia de la OSCE.</p>	<p>ESN 2017</p>	<p>Se comprometen con las organizaciones y acuerdos multilaterales, jugando un papel de liderazgo. Relación recíproca con aliados.</p>	<p>Indo-pacífico: Mejorar cooperación policial, de defensa y de inteligencia con socios del sudeste asiático. Europa: apoyo contra yihadistas en Medio Oriente y África; incrementar cooperación antiterrorista y de ciberseguridad. Medio Oriente: esfuerzos para contrarrestar las ideologías violentas y aumentar respeto por la dignidad de las personas; reformas económicas; mantendrán presencia militar. Asia central y del sur: presión sobre Pakistán para que intensifique esfuerzos antiterroristas; reforma anticorrupción en Afganistán y apoyo militar. África: mejorar la capacidad de servicios de seguridad para luchar contra el terrorismo. Trabajo con socios para derrotar a las organizaciones terroristas.</p>
------------------------	---	---	------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS DO BRASIL NA SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL[∞]

RICARDO RODRIGUES FREIRE*

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar a participação das Forças Armadas brasileiras na segurança multidimensional, como também seus efeitos sobre a temática da Defesa. Para alcançar o objetivo proposto, foi empregada a metodologia qualitativa de pesquisa, com análise de fontes bibliográficas, legislativas e de mídias focadas nesse assunto. Com base em tais análises, expõe as origens das forças armadas nacionais e os contrastes existentes entre os mecanismos destinados à segurança interna e à defesa externa. Além disso, apresenta debates entre os Estudos de Defesa e Segurança, as principais atividades desenvolvidas pelos militares do Brasil em termos de segurança multidimensional, destacando as características do papel das Forças Armadas brasileiras no processo histórico de evolução política do País, com presença ativa nos projetos de desenvolvimento nacional, em especial no decorrer do século XX, depois da mudança do sistema político monárquico para o republicano. Para finalizar, conclui com algumas reflexões acerca dos impactos das ações voltadas para a segurança multidimensional sobre a Defesa Nacional.

Palavras-chave: *Segurança Multidimensional; Forças Armadas (Brasil); Defesa Nacional; Segurança; Defesa.*

* Coronel da Reserva do Exército Brasileiro, Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras, Doutor em Ciências Militares, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército y Doutor em Política e Estratégia Marítimas pela Escola de Guerra Naval (2008). Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Assessor do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, Brasil. ricardofreire@esg.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1089-6130>

[∞] Fecha de recepción: 091117 - Fecha de aceptación: 311018.

EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE BRASIL EN LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo presentar la participación de las Fuerzas Armadas brasileñas en la seguridad multidimensional, como también sus efectos sobre la temática de Defensa. Para llegar al objetivo determinado empleó la metodología cualitativa de investigación, con análisis de fuentes bibliográficas, legislativas y medios que tienen foco en ese asunto. En base en tales análisis expone los orígenes de las fuerzas armadas nacionales y los contrastes existentes entre los mecanismos destinados a la seguridad interior y a la defensa externa. Además, presenta debates entre los Estudios de Defensa y Seguridad, las principales actividades desarrolladas por los militares de Brasil en términos de la seguridad multidimensional, subrayando las características del rol de los militares brasileños en el proceso histórico de evolución política del país, con presencia activa en proyectos de desarrollo nacional, en especial a lo largo del siglo XX, después del cambio de la organización estatal de monarquía para república. Para finalizar, concluye con algunas reflexiones acerca de sus impactos de las acciones orientadas hacia la seguridad multidimensional en la Defensa Nacional.

Palabras clave: Seguridad Multidimensional; Fuerzas Armadas (Brasil); Defensa Nacional; Seguridad; Defensa.

THE ROLE OF BRAZILIAN ARMED FORCES IN MULTIDIMENSIONAL SECURITY

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the Brazilian Armed Forces' participation in multidimensional security activities, as well as its effects on the thematic of Defense. In order to reach the proposed objective, the qualitative methodology of research was used, with analysis of many sources about this subject, such as bibliographic, legislative and media. Based on these analysis, it exposes the origins of the national armed forces and the contrasts between the mechanisms for internal security and external defense. In addition, it presents a debate involving Defense and Security Studies, the

main activities carried out by the militaries of Brazil in terms of multidimensional security, highlighting the Brazilian military's role in the historical process of political evolution in the country, with an active presence in national development projects, especially throughout the 20th century, after the change from monarchy to republic. Finally, it concludes with insights about the impacts of the multidimensional security actions over the National Defense. Key words: Multidimensional Security; Armed Forces (Brazil); National Defense; Security; Defense.

INTRODUÇÃO

As origens do segmento militar estão intimamente ligadas à organização das sociedades. A necessidade de proteção do grupo social impôs a criação de forças estruturadas e dedicadas a prover a segurança do todo. Tal circunstância decorreu, em especial, do fato de a sociedade ser “por essência móvel, heterogênea, contraditória, sustentando uma tensão permanente entre as forças e tendências de conflito e desintegração e as forças de coesão e integração”¹.

Todavia, as constantes dúvidas quanto aos espectros conceituais da Segurança e da Defesa vêm gerando controvérsias sobre o verdadeiro papel das Forças Armadas brasileiras e, porque não dizer, em vários países. Com isso, surge a “questão problema” dos presentes escritos: “É possível empregar as Forças Armadas brasileiras nas tarefas próprias da Segurança Multidimensional sem prejuízo de suas atribuições inerentes à Defesa da Pátria?”.

Assim sendo, este trabalho tem como objetivo apresentar um debate sobre matérias conceituais referentes à Segurança e à Defesa, além de analisar as missões desempenhadas pelas Forças Armadas do Brasil no contexto da Segurança Multidimensional. Em conclusão, busca apontar a necessidade de uma postura política equilibrada acerca do assunto, de sorte que o emprego desmedido do braço armado no Estado em tarefas alheias a sua missão precípua – a Defesa da Pátria – venha a torná-lo vulnerável às ameaças intrínsecas ao sistema internacional.

Para atingir seu intento, o texto aborda um recorte histórico sobre a gênese das forças armadas, expõe uma discussão sintética sobre as nuances conceituais sobre Segurança e Defesa, aborda as ações desenvolvidas pela estrutura militar brasileira em atividades voltadas para a Segurança Multidimensional e apresenta considerações finais sobre o papel fundamental do ator político para evitar o desvio de finalidade do segmento castrense do país e, conseqüentemente, pôr em risco a própria sobrevivência do Estado.

¹ KAPLAN, Marcos T. Formação do Estado Nacional na América Latina. Rio de Janeiro, Eldorado, 1974. p. 14.

Passando a um breve recorrido histórico, o filósofo alemão Friedrich Engels ao estudar as origens da família, do Estado e da propriedade privada, descreveu o surgimento das forças militares para proteção dos interesses estatais. Segundo ele, a estruturação de forças armadas na Grécia Antiga tornou evidente que “um dos traços característicos do Estado é a existência de uma força pública separada da massa do povo” com o objetivo de defesa externa e que, além disso, “mantinham em obediência os escravos [...], pois o Estado não podia existir sem polícia”. Acrescentou, ainda, que a instituição armada, mais tarde organizada por particulares, favoreceria a instauração das monarquias na Europa².

Nessa onda evolutiva, as sociedades europeias organizaram-se no formato estatal, conforme assinalado por Engels, ainda nos idos de 1648, por meio dos tratados de paz de Münster e de Onasbrück, os quais compuseram a conhecida “Paz de Westphalia”³. Esse evento acabou sendo reconhecido como “marco da diplomacia moderna” e gênese daquilo que hoje se reconhece como Estado-Nação, Nação-Estado, ou simplesmente Estado – figura jurídica legitimada como soberana.

Num passado mais recente, os estudiosos da Segurança Internacional atribuíram a “Westphalia” o intento de emprestar materialidade e racionalidade à segurança, bem como de pacificar as relações interestatais. Trata-se, portanto, do mito de origem do sistema internacional moderno – caracterizado pela anarquia e pela sua polaridade⁴.

Todavia, ainda no recorte temporal de “Westphalia”, na personificação do ator estatal, marco da criatividade de Hobbes, destacou-se o pensamento de que os Estados gravitam no sistema internacional de forma muito semelhante aos astros no espaço sideral, ou seja, sem obstáculos para limitar suas ações e seus movimentos. Tal característica os impele a constantes possibilidades de choque de interesses, posto que os Estados têm por tendência apresentar, no contexto internacional, um comportamento semelhante ao dos seres humanos em “estado de natureza”. Deve-se ainda a Hobbes a conceituação básica da soberania estatal, a qual define como “alma do Estado”⁵.

Do amadurecimento do ator estatal decorreriam, em consequência, as modificações da maneira de organizar sua ferramenta de coação para que os interesses de um determinado Estado prevalecessem sobre os dos demais. As-

² ENGELS, Friedrich. A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984, (9), pp. 131-132 e 162.

³ The Westphalian Treaties from October 24th, 1648. APW Suplementa Electrónica. Disponível em <http://www.pax-westphalica.de/ipmipo/indexen.html>. Recuperado em novembro de 2016.

⁴ BUZAN, Barry Y HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. Coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 66.

⁵ HOBBS, Thomas. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo, Martins Fontes, 2008. Cap. XXI.

sim, nos escritos de Huntington, são encontradas ideias acerca do processo de ascensão da profissão militar no corpo social do ocidente – “criação recente da sociedade moderna”. Segundo este autor, a proteção dos domínios da nobreza no século XVII, e mesmo antes, era encargo dos oficiais mercenários. Mais tarde, estes foram substituídos por amadores oriundos da aristocracia, dada à imperiosa necessidade de forças permanentes e confiáveis que protegessem bens e apoiassem regimes⁶.

Com o passar do tempo advieram as instituições militares aristocráticas do século XVIII. Apesar das experiências francesas e prussianas de empregar plebeus na oficialidade ainda na centúria anterior, foi nesse ponto que a aristocracia passou, efetivamente, a ocupar os postos da hierarquia militar⁷. Os nobres começaram, também, a frequentar escolas militares, uma vez que as funções mais técnicas, tais como a artilharia, a engenharia, a marinha, e os estados-maiores requeriam alta capacitação⁸.

Porém, é num passo seguinte da história, na Prússia de 1808, que se encontram as origens do profissionalismo militar. “As grandes reformas de Scharnhorst, Gneisenau, Grolmann e da Comissão Militar Prussiana marcam o verdadeiro início da profissão militar no ocidente”⁹. Essa mudança decorreu de alguns fatores peculiares, tais como: (i) a crescente complexidade do Estado-Nação; (ii) as mudanças na forma de condução da guerra, com o emprego de exércitos cada vez maiores, de composição diversificada e dotados de materiais mais sofisticados; (iii) a sensível diferença entre o profissional da defesa externa e o policial controlador da ordem interna; (iv) a ascensão dos partidos e dos ideais democráticos (ensejando que os oficiais fossem recrutados entre todos os cidadãos e não apenas nos círculos de portadores de títulos nobiliárquicos); (v) o instituto do serviço militar obrigatório; (vi) as lições aprendidas nas campanhas militares mal sucedidas contra exércitos profissionalizados¹⁰.

Já à altura do segundo quartil do século XIX e início do século XX, outro pensador germânico, Max Weber, enfatizou que o Estado é ente complexo, formado por “uma comunidade humana e o território constitui uma de suas características. E, nos limites desse território, ao Estado é atribuído o monopólio do uso da força”¹¹. À organização militar, por conseguinte, caberia a incumbência do em-

⁶ HUNTINGTON, Samuel P. O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro, Bibliex, 1996. pp. 37-39.

⁷ Note-se que o sistema de compra de patentes, àquela época, era prática comum na Europa, conforme descrito por Huntington (1996).

⁸ HUNTINGTON. Op. Cit. pp. 40-47.

⁹ Ibidem. p. 49.

¹⁰ Ibidem. pp. 49-65.

¹¹ WEBER, Max. A política como vocação. Brasília, Universidade de Brasília. 2003, p. 9.

prego da força segundo os ditames do Estado, em concordância com a máxima do prussiano Clausewitz¹² de que a guerra está subordinada à política.

Realizado este breve recorrido histórico sobre as origens do Estado e de seu segmento armado, bem como acerca da imbricação entre tais atores no seio da sociedade organizada, passar-se-á ao desenvolvimento deste trabalho, por meio das seções que abordam o debate sobre os Estudos de Segurança e Defesa e o papel das Forças Armadas brasileiras no cenário da Segurança Multidimensional.

OS DEBATES SOBRE OS ESTUDOS DE SEGURANÇA E DE DEFESA

Dentre os estudiosos que se dedicam à presente temática não se alcança um consenso quanto ao que realmente distingue a “segurança” da “defesa”.

Segundo Abreu “segurança e defesa não são conceitos sinônimos, como se costuma anunciar com alguma frequência, principalmente quando o objeto é referente ao Estado”¹³.

Vem de Grotius (1987) o ensinamento de que a humanidade, por sua natureza e peculiaridade, jamais conquistará a “segurança completa”. Essa insegurança decorre do medo da morte violenta apregoada por Hobbes¹⁴. Assim sendo, para tratar de tema por demasiado complexo é necessário um mínimo fundamento teórico.

Dessa forma, o mesmo Abreu afirma que, pela postulação *hobbesiana*, indivíduos, organizações e Estados buscam a racionalidade para se posicionarem diante das ameaças existentes. Também, coloca como questão crucial a máxima que: para abordar o tema da segurança é fundamental avaliar os riscos que envolvem a conjuntura¹⁵.

Em se tratando do conceito de Segurança, nos estudos de Buzan & Hansen encontra-se a inter-relação entre os termos que o definem e a epistemologia¹⁶ fundada no pensamento de Williams¹⁷. Nesse formato de raciocínio, dentre

¹² CLAUSEWITZ, Carl von. Da guerra. 1989. Tradução para o Inglês e Ensaio Introdutório de HOWARD, Michael. PARET, Peter. Tradução do Inglês para o Português Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. Disponível em <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>. Recuperado em dezembro de 2015.

¹³ ABREU, Gustavo de Souza. Amazônia, o enigma da segurança. Curitiba, Prismas, (1). 2018. p. 57.

¹⁴ HOBBS. 2008. Loc. Cit.

¹⁵ ABREU. 2018. Op. Cit. p. 26.

¹⁶ Diz respeito aos princípios e às diretrizes de como o conhecimento pode ser adquirido. Logo, traduz a forma como se deve estudar a Segurança (BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. Coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional. São Paulo, Editora Unesp, 2012. p. 67).

¹⁷ WILLIAMS, Michael C. Identity and the Politics of Security. *European Journal of International Relations*, (34), (2), 1998. pp. 204-225.

os vários modelos epistemológicos para estudar a segurança, foram listadas distinções com vieses objetivo, subjetivo e discursivo.

Os dois primeiros (objetivo e subjetivo) são da lavra do suíço Arnold Wolfers¹⁸. Esse autor sustenta que a segurança no sentido objetivo é fruto da ausência de ameaças aos valores adquiridos, porquanto o sentido subjetivo enfoca a inexistência de temores quanto à usurpação de tais valores. Essas duas óticas possuem fortes ligações com os meios materiais e imateriais do braço armado do ator estatal¹⁹.

A oposição às precitadas abordagens provém conhecida Escola de Copenhague, a qual defende que “a segurança é um ato da fala”, no qual o ator estatal ameaçado reivindica o direito de empregar todos os meios necessários para se contrapor ao “ameaçador”²⁰.

Passando à temática da Defesa, segundo Bobbio, “O conceito de Defesa de um ordenamento político é, frequentemente, confundido com sua organização militar, estabelecendo-se uma equação entre Defesa e Forças Armadas”. Esse mesmo autor afirma que:

O conjunto de aparelhos destinados em primeiro lugar e de maneira exclusiva à **tutela da segurança**, no âmbito das relações internacionais, qualifica-se como organização da Defesa ou, simplesmente, como a **Defesa**. Neste caso, a Defesa coincide prevalentemente com a organização das **Forças Armadas** do Estado (grifos nossos)²¹.

Especificamente sobre a “Defesa”, Rudzit e Nogami afirmam que “Consultando a literatura existente na área de defesa, pode-se constatar que os conceitos de política de defesa nacional, política de defesa, planejamento de defesa ou estratégia de defesa, são usados livremente e de forma a significarem quase a mesma coisa”²².

Se tomada por base uma visão anglo-saxônica do assunto, será encontrada em Baylis et al a definição de “estudos estratégicos” como algo que ultrapassa as análises das guerras e das campanhas militares. Aborda, sim, o emprego do poder do Estado, nos seus vieses políticos, econômicos, psicológicos, sociais, geográficos, da estruturação das forças armadas e de suas táticas de combate, tudo isso em prol da consecução dos objetivos traçados pelo próprio ente estatal.

¹⁸ WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, (67), (4), 1952. pp. 481-502.

¹⁹ WOLFERS. Op. Cit. p. 485.

²⁰ BUZAN & HANSEN. Op. Cit. pp. 68-69.

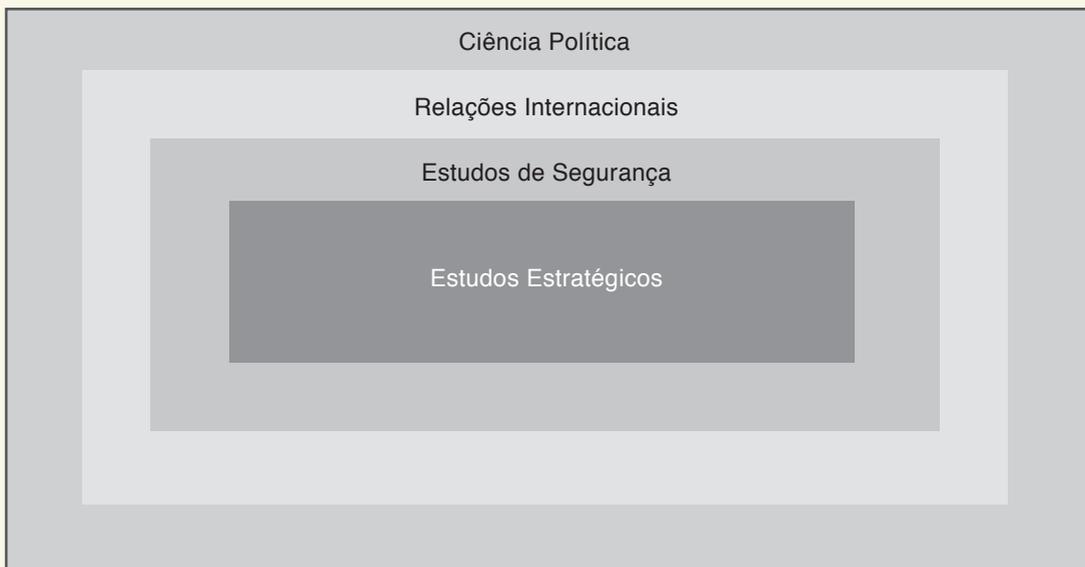
²¹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Universidade de Brasília, (11), 1, 1998. p. 312.

²² RUDZIT, Gunther y NOGAMI, Otto. *Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, 53, (1), 2010. p. 11.

Em síntese, tais estudos têm perspectiva interdisciplinar, aplicáveis aos períodos de paz e de beligerância, e são afetos a civis e a militares indistintamente²³.

Em resumo, essa visão enquadra os Estudos Estratégicos no contexto geral da Ciência Política, das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança, conforme consta da Figura 1, abaixo.

Figura 1: Enquadramento dos Estudos Estratégicos nas áreas do conhecimento



Fonte: Baylis “et al” (Op. Cit. p. 12).

Na ótica de Saint-Pierre, os Estudos de Defesa têm espaço próprio no contexto das Relações Internacionais, uma vez que, para ele “a ontologia do objeto dos Estudos de Defesa é externa, sua referência é o outro, o *xenos*, o estrangeiro”. Ou seja, entende que a Defesa tem como escopo principal a proteção do Estado contra atores exógenos, numa visão mais restrita em relação ao conceito dos Estudos de Segurança²⁴.

Já segundo o pensar de Figueiredo, há muitas imprecisões terminológicas, atualmente, dentre as quais “A expressão ‘Estudos Estratégicos’ disputa lugar com outras, tais como ‘Estudos da Defesa’, ‘Estudos da Segurança Inter-

²³ BAYLYS, John, WIRTZ, James J., COHEN, Eliot y GRAY, Colin S. *Strategy in the Contemporary World: an introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press, (3), 2010. p. 3.

²⁴ SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Ensaio sobre os Estudos de Defesa e a comunidade que os pratica. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, Porto Alegre, (2), 2, julho-dezembro 2015. p. 30.

nacional', 'Assuntos Estratégicos', ou, simplesmente, 'Estratégia'²⁵. Ainda, este autor diverge, de certa forma, do posicionamento apresentado por Baylis *et al*, ilustrado na Figura 1, apregoando as especificidades dos Estudos Estratégicos. Nas suas palavras, essa área do conhecimento humano requer

[...] conhecimentos que não são ofertados pelas demais áreas do conhecimento científico, mesmo aquelas que podem ser consideradas próximas ou afins, tais como a Ciência Política ou as Relações Internacionais. Os Estudos Estratégicos não se confundem com essas, embora suas fronteiras conceituais se avizinhem. [...] **o objeto de investigação dos Estudos Estratégicos é o complexo defesa nacional / segurança internacional**²⁶.

Outro autor que define a Defesa e a Segurança Nacionais é o espanhol Ballesteros. Em sua obra, a Defesa Nacional é tida como “O desenho, desenvolvimento e execução de todas as ações e forças morais e materiais para opor-se aos **perigos e ameaças** que se apresentam contra os interesses nacionais”²⁷.

Por sua vez, a Segurança Nacional “é a situação na qual o normal desenvolvimento da vida da nação está protegida contra os riscos, os perigos ou as ameaças **exteriores e interiores**, permitindo ao país defender seus interesses nacionais, cumprir seus compromissos internacionais e contribuir para a paz e estabilidade internacional”²⁸.

Em síntese, essa conceituação associa o conceito de “defesa” à existência de agente que ameace e coloque em perigo os interesses estatais. Já o conceito de “segurança” alcança também os riscos, independentemente da identificação de agentes causadores, sendo, portanto, a “defesa” englobada pela “segurança”.

Na retórica oficial brasileira, apesar de semelhanças às ideias preconizadas por Ballesteros, as distinções entre tais conceitos abrangem noções ligadas à cinética e à cognição. Segundo consta na Política Nacional de Defesa brasileira, a Defesa Nacional retrata “o conjunto de **atitudes, medidas e ações** do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra **ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas**”²⁹.

²⁵ FIGUEIREDO, Eurico de L. Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Porto Alegre, (2), 2, julho-dezembro 2015a. p. 104.

²⁶ *Ibidem*. (grifo nosso).

²⁷ BALLESTEROS, Miguel A. En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Madrid, Imprenta Ministerio de Defensa, 2016. pp. 57 e 63 (grifos nossos)

²⁸ *Ibidem* (grifos nossos)

²⁹ BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2016, p. 5 (grifos nossos). Versão sob apreciação do Congresso Nacional, conforme previsto na Lei Complementar n. 97/1999, art. 9º, § 3º. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Recuperado em março de 2017 (grifos nossos).

Por outro lado, neste mesmo diploma legal, a Segurança Nacional é entendida como “a **condição** que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, **livre de pressões e ameaças de qualquer natureza**, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”.

Assim sendo, conforme já citado, há uma gama de entendimentos sobre o que vem realmente a ser “Segurança” e sobre a fronteira desse conceito com o de “Defesa”. Porém, retomando a precitada afirmação de Abreu, “não são conceitos sinônimos”.

Prosseguindo no rumo da história, no início deste século, a Organização das Nações Unidas (ONU) se reuniu para tratar especificamente da temática da Segurança. Fruto das deliberações do encontro denominado Cúpula do Milênio foram desenvolvidos estudos que apontaram as ameaças que preocupariam o mundo nas próximas décadas, ameaças estas ligadas: (i) às guerras entre Estados; (ii) à violência no âmbito dos Estados, inclusas as guerras civis e a violação em grande escala dos direitos humanos e genocídios; (iii) à pobreza, às enfermidades infecciosas e à degradação do meio ambiente; (iv) às armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (v) ao terrorismo; e (vi) à delinquência organizada³⁰.

Essas conclusões desencadearam a propagação da ideia de que a segurança do século XXI deveria ser vista sob um foco global e coletivo, sendo definido o consenso de que “os principais protagonistas no enfrentamento das ameaças ‘novas’ e ‘antigas’ ainda são os Estados, cujas funções, responsabilidades e direitos estão consagrados na Carta da ONU”³¹. Além disso, esse mesmo documento deixa claro que as ameaças atuais não respeitam fronteiras nacionais e estão relacionadas entre si (devem ser encaradas nos planos global, regional e nacional), como também são resistentes às ações de um único Estado, por mais poderoso que seja. Tal fato indica, portanto, a conveniência de um “sistema de segurança coletiva”.

Tal fenômeno foi descrito pelo cientista político estadunidense Joseph Nye Jr. No bojo de suas pesquisas apresenta-se a seguinte reflexão:

À medida que as ameaças transnacionais aumentam, os estados irão não apenas começar a questionar as normas de Vestifália, que traçam distinções

³⁰ NACIONES UNIDAS. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2004. p. 4.

³¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General, 2 dez. 2004 – A/59/565. Sessão 59, Tema 55, do Programa de Acompanhamento dos resultados da Cúpula do Milênio, p. 16. Disponível em <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/derecho-internacional-publico-1/ejercicios-proyectos-y-casos-1/capitulo7/documento-10-a-59-565-informe-grupo.pdf>. Recuperado em maio de 2017.

claras entre o que é nacional e o que é internacional, mas também alargar os seus conceitos de segurança e defesa³².

Diante do exposto, vê-se que o conceito de “Segurança” possui uma amplitude maior do que o de “Defesa”. Em suma, para avançar nestes escritos, há de se pressupor que os Estudos de Segurança contêm os de Defesa, tal como descrito na Figura 1.

Essa amplitude, sob a ótica do pensamento liberal, a partir da década de 1990, tem em Rothschild³³ e outros autores a premissa de que o verdadeiro ente a ser protegido pela segurança internacional não é o Estado, mas sim, o indivíduo. Nesse sentido, a autora indica o ressurgimento do homem como figura central das ações de segurança. Assim, a noção de segurança, em sua essência e originalidade, está atrelada à proteção ou defesa do indivíduo, que desde os séculos XVII e XVIII já inspirava os autores liberais iluministas.

Cabe citar dessa historiadora britânica o seguinte pensamento:

A ideia de segurança tem sido o cerne do pensamento político europeu desde as crises do século XVII. É também uma ideia cujo significado, assim como o sentido da palavra ‘segurança’, mudou continuamente ao longo do tempo. O entendimento amplo ou pluralista de segurança, voltado não só para os Estados, mas também para os indivíduos e grupos de indivíduos – tal qual tem sido afirmado desde a década de 1990 pelos defensores da segurança estendida –, era característico, em geral, do período compreendido entre meados do século XVII até a Revolução Francesa³⁴.

Assim sendo, o conceito de “Segurança” vem se expandido com o passar do tempo. Buzan e Hansen atestam que

[...] começamos a ver a completa gama e diversidade do que o conceito de segurança pode fazer por meio de uma miríade de assuntos e abordagens [...] E continuarão a se desenvolver não apenas acompanhando os novos interesses da segurança, mas também desenvolvendo novas maneiras de se pensar sobre eles³⁵.

Diante dessa amplitude, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, afirmaria que o problema da Segurança não poderia ser definido somente pela ausência dos conflitos armados. O espectro da Segurança teria características especiais, tais como: (i) a Segurança Humana como preocupação universal; (ii)

³² NYE JR., Joseph S. Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história. Tradução Tiago Araújo. Lisboa, Gradiva, (3), 2002. p. 273.

³³ ROTHSCHILD, Emma. What is security? *Daedalus*, (124), 3, jun./ago. 1995. pp. 53-98.

³⁴ *Ibidem*. p. 60 (tradução nossa).

³⁵ BUZAN y HANSEN. *Op. Cit.* p. 408.

a independência dos fatores que compõem a Segurança Humana; (iii) **o caráter multidimensional**; (iv) o fato de ser mais fácil velar pela Segurança Humana do que adotar medidas posteriores às ocorrências³⁶.

Nos estudos de Ballesteros³⁷ são encontrados diferentes matizes da Segurança: (i) nacional; (ii) internacional; (iii) coletiva; (iv) integral; (v) humana; (vi) democrática; (vii) comum; (viii) cooperativa; (ix) sustentável; e (x) multidimensional.

Esta última, foco deste trabalho, foi definida pelo referido autor como mantendo estreitos laços com a Defesa. No desenrolar de sua obra afirma que o Canadá, os EUA e diversos países da Europa têm desenvolvido o conceito de emprego das capacidades militares em apoio às autoridades civis. Segundo ele, nos EUA

[...] o apoio do Departamento de Defesa inclui forças federais militares, civis de carreira e contratados do Departamento, suas Agências e seus componentes ativos nos casos de emergências internas e para o cumprimento da lei e de outras atividades, quando ordenado pelo Presidente ou pelo Secretário de Defesa³⁸.

Indo mais além na análise do pensamento estratégico estadunidense, o autor realça a importância do alinhamento, da coordenação e da cooperação entre os segmentos da Diplomacia e da Defesa do país, sob a liderança do Conselho de Segurança Nacional, “com vistas a obter uma estratégia político-militar unificada e que conduza a uma proposta de segurança nacional”³⁹.

Volvendo olhares para o continente americano como um todo, ficou patente na última cúpula de Ministros de Defesa dos países da região a inquietude com os debates próprios entre os temas da Segurança e da Defesa. Consta nos registros desse fórum que:

O conceito de segurança no hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no

³⁶ ANNAN, Kofi. Millenium Report of the Secretary General of UN: We the Peoples – the role of United Nations in the 21 Century. New York, United Nations Department of the Public Information, 2000 (grifo nosso). Disponível em http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. Recuperado em maio de 2017.

³⁷ BALLESTEROS. Op. Cit. pp. 91-142. Esse autor afirma em sua obra (p. 109) que a Segurança Humana não tem relação direta com as ideias de proteção territorial própria do pensamento militar, mas configura conceito que integra sete categorias específicas: (i) Segurança Econômica; (ii) Segurança Alimentar; (iii) Segurança Sanitária; (iv) Segurança Ambiental; (v) Segurança Pessoal; e (vi) Segurança Comunitária (Pública); y (vii) Segurança Política.

³⁸ *Ibidem*. p. 132.

³⁹ *Ibidem*.

respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional⁴⁰.

Foi afirmada, também nesse fórum, a necessidade de que as forças armadas dos países do continente cooperem com as autoridades civis, em especial nos temas afetos ao cumprimento das metas estabelecidas pela ONU para o desenvolvimento sustentável⁴¹, ao aperfeiçoamento dos serviços de busca e salvamento (SAR), ao apoio em casos de calamidades e desastres naturais, às medidas inerentes à segurança cibernética, à prevenção dos fatores que contribuem para as mudanças climáticas no planeta, dentre outros.

As autoridades presentes declararam que

O hemisfério enfrenta um conjunto de ameaças e desafios cada vez mais diverso, complexo e emergente, muitos dos quais são transnacionais e afetam os Estados de diferentes formas. Tais ameaças exigem uma abordagem integrada, coordenada e multidimensional, com pleno respeito à diversidade e soberania dos Estados⁴².

Indo mais além, asseveraram que “A evolução do papel das forças armadas e instituições de defesa é fundamental no enfrentamento das atuais ameaças de caráter transnacional e multidimensional, as quais requerem novas e criativas abordagens, a fim de fortalecer a segurança no hemisfério e a cooperação na defesa”⁴³.

No contexto nacional este tema não é novo. No âmbito do Exército o assunto já vem sendo debatido nos mais altos escalões da Força. Silva⁴⁴ trata o problema valendo-se do pensamento de Chillier e Freeman os quais consideram

[...] que a segurança multidimensional apresenta dois problemas principais: “Em primeiro lugar, ele trata de problemas comuns aos países da América do Sul, como pobreza extrema, a exclusão social, [...] doenças e os desastres naturais a partir da ótica da segurança nacional, concebendo-os como uma ameaça. Neste sentido, se cria as condições para a **securitização dos problemas de caráter político, econômico, social ou ambiental** que, a princípio, não deveriam ser parte de uma agenda de segurança do país. O principal inconveniente disto é que, a partir de agora, tudo seja um problema

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração de Porto de Espanha. In: Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, 12, Porto de Espanha, 10-12 outubro 2016. p. 1.

⁴¹ United Nations Sustainable Development Goals. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>>. Acesso em: 19 maio 2017.

⁴² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Op. Cit. p. 2.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ SILVA, Carlos A. Pinto. A Defesa sob a ótica multidimensional: repensando a operacionalidade da Força Terrestre. DefesaNet, Brasília, 16 julho 2014. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/16002/A-Defesa-sob-a-OTICA-MULTIDIMENSIONAL/> Recuperado em maio de 2017.

de segurança. Em segundo lugar, ao tratar de forma indistinta as ameaças tradicionais à segurança junto às novas ameaças, **o conceito dilui a diferença histórica entre os conceitos de defesa e de segurança pública [...]**⁴⁵.

Os termos “securitização”, ora empregado por Chillian e Freeman, e “militarização da segurança”, citado por Silva, remetem à teoria concebida por Buzan e Wæver, qual seja “[...] processo em que há uma luta política pelo que será considerado ameaça ou não ao Estado”⁴⁶. O mesmo Buzan trata da securitização em termos do estudo de “ameaças subjetivas” por meio de “processos intersubjetivos”. Com isso, a “segurança” transcende as regras estabelecidas e se enquadra numa “política particular”⁴⁷.

Enfim, como se pode observar, há um debate intenso envolvendo os temas da “Segurança” e da “Defesa” e que se faz presente na agenda global. Assim, este trabalho passará a explorar, daqui por diante, a contextualização das Forças Armadas do Brasil no presente quadro da Segurança Multidimensional.

AS MISSÕES DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS VOLTADAS PARA A SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL

A definição e as responsabilidades das Forças Armadas do Brasil encontram-se bem definidas na Carta Magna do País, em seu artigo 142, nos seguintes termos: “instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”⁴⁸.

Em termos gerais, quando se trata de garantia da lei e da ordem, já se nota um relativo viés de aumento nas dimensões das incumbências precípuas do segmento militar brasileiro, ampliando suas tarefas além do conceito strito sensu da “defesa da Pátria” – a preservação do Estado ante as ameaças externas.

Todavia, após a promulgação da Constituição de 1988, uma sequência de Leis Complementares⁴⁹, como também a documentação básica da Defesa

⁴⁵ CHILLIER, Gastón y FREEMAN, Laurie. O Conceito Novo de Segurança Hemisférica da OEA: uma ameaça potencial, Washington, D.C., Washington Office on Latin América, julho de 2005. 15p. (grifos nossos).

⁴⁶ BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003. p. 86.

⁴⁷ BUZAN, Barry “et al”. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988): promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Recuperado em outubro de 2016.

⁴⁹ BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 junho 1999, ed. extra; BRASIL. Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a “Lei Complementar n. 97”, de 9 de junho

Nacional⁵⁰, ampliou ainda mais o espectro da participação das forças singulares brasileiras nos temas característicos da Segurança Multidimensional.

Compulsando o conteúdo dos citados diplomas legais, é possível sintetizar as missões das Forças Armadas do Brasil conforme o Quadro 1 a seguir, no qual se encontram, além da missão principal, aquelas outras denominadas subsidiárias gerais e particulares – cujo foco está nas atividades preconizadas nos conceitos da Segurança Multidimensional.

Quadro 1 – Atribuições das Forças Armadas do Brasil

Atribuição	Descrição
Principal	Defesa da Pátria
	Garantia dos Poderes Constitucionais
	Garantia da Lei e da Ordem
Subsidiária Geral	Participação em operações de paz
	Cooperação com o desenvolvimento nacional e as ações da Defesa Civil
	Participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social
	Atuar de forma complementar, preservadas as competências exclusivas da polícia judiciária, por meio de medidas preventivas e repressivas na “faixa de fronteira” ⁵¹ , no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, propriedade ou destino, contra os delitos fronteiriços e ambientais, executando, dentre outras ações: patrulhas; revistas de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves; e prisões em flagrante delito.

de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 setembro. 2004; e BRASIL. Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas, cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplina as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 agosto 2010.

⁵⁰ BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2016, p. 5 (grifos nossos). Versão sob apreciação do Congresso Nacional, conforme previsto na Lei Complementar n. 97/1999, art. 9º, § 3º. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Recuperado em março de 2017.

⁵¹ Segundo o §2º do art. 20, da Constituição Federal brasileira, “a faixa de fronteira se estende por cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, sendo considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização são reguladas por lei”.

Atribuição		Descrição
Subsidiária Particular	Marinha	<ul style="list-style-type: none"> - Exercer a Autoridade Marítima (Comandante da Marinha). - Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à Defesa Nacional. - Prover a segurança da navegação aquaviária. - Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar. - Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder - Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas. - Cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.
	Exército	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre. - Cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante. - Cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.
	Força Aérea	<ul style="list-style-type: none"> - Exercer a Autoridade Aeronáutica Militar (Comandante da Aeronáutica). - Orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil. - Prover a segurança da navegação aérea. - Contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial. - Estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária. - Operar o Correio Aéreo Nacional. - Cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. - Preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.

Fonte: Freire⁵²

⁵² FREIRE, Ricardo Rodrigues. O Conceito de Defesa na União de Nações Sul-Americanas. Niterói, 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos

Ao analisar a ilustração acima constata-se que os tópicos precitados nas agendas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos quanto à contribuição do segmento da defesa dos Estados para com as autoridades civis, no intuito de enfrentar as ameaças antigas e hodiernas, foram institucionalizadas na retórica oficial do Brasil e têm se apresentado como a praxe nas Forças Armadas do país.

Conforme informações tornadas públicas pelo Ministério da Defesa brasileiro, as ações de caráter subsidiário desenvolvidas pelas Forças Singulares são as que se seguem⁵³.

3.1 Ações subsidiárias desencadeadas pela Marinha do Brasil

- Fiscaliza o cumprimento da legislação da segurança do tráfego aquaviário.
- Controla o ensino profissional marítimo e portuário, contribuindo para a formação de profissionais da Marinha Mercante em todo o País.

- Por meio do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (capitanias dos portos, delegacias e agências), zela pela salvaguarda da vida humana no mar e nas águas interiores, pela segurança da navegação e pelo controle da poluição hídrica por embarcações, plataformas e instalações de apoio.

- Por meio dos Navios de Assistência Hospitalar (NAsH), atende às populações carentes da Amazônia e do Pantanal Mato-grossense. São as chamadas Operações de Assistência Hospitalar à População Ribeirinha (ASSHOP). Os NAsH são conhecidos pelas populações ribeirinhas como os “navios da esperança”.

- Atua na execução de Ações Cívico-Sociais (ACISO) em diversas comunidades carentes do País, por meio, entre outros, da recuperação de escolas e abrigos, da assistência médico-odontológica e da doação de sangue a entidades locais.

- Participa de operações de apoio humanitário, com a montagem de hospitais de campanha, inclusive no exterior.

3.2 Ações subsidiárias desencadeadas pelo Exército brasileiro

- Fiscaliza a produção e o comércio de produtos controlados.
- Executa obras de engenharia em diversas regiões do País, participando ativamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

- Oferece apoio em calamidades públicas, emergências sociais e campanhas de saúde pública.

Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2016. pp. 86-87.

⁵³ Informações constantes no Portal Eletrônico do Ministério da Defesa do Brasil. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/acoes-subsidiarias/>. Recuperado em maio de 2017.

– Nos setores de saúde e educação, apoia as comunidades indígenas da região Amazônica por intermédio dos Pelotões Especiais de Fronteira.

– Distribui água nas regiões afetadas pela crise hídrica, em especial no semiárido nordestino.

– Fiscaliza e controla a produção e o comércio de material bélico – a atividade abrange a fabricação, importação, exportação, desembaraço alfandegário, comercialização e tráfego de armas, munições e explosivos.

3.3 Ações subsidiárias desencadeadas pela Força Aérea brasileira

– Por meio da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA), executa obras de construção e pavimentação de aeroportos e edificações aeroportuárias, além de vias públicas em municípios da Amazônia, contribuindo para a integração nacional, uma vez que só se tem acesso a determinadas localidades por meio de avião ou helicóptero.

– Realiza Ações Cívico-Sociais (ACISO) em localidades carentes, transportando, por meio aéreo, médicos, dentistas, enfermeiros, auxiliares, equipamentos e medicamentos para apoiar a população local.

– Transporta pessoas, víveres e realiza evacuações aeromédicas para populações carentes ou afetadas por catástrofes naturais. Algumas dessas atividades são realizadas por meio do Correio Aéreo Nacional (CAN), programa que, desde 1931, contribui para a integração do território nacional com linhas aéreas de atendimento a 52 localidades.

No que tange à segurança cibernética, apontada como preocupação das Nações Unidas na Cúpula do Milênio⁵⁴, o Brasil atribuiu ao Comando do Exército a gestão do tema, por meio de um comando conjunto criado em 2016 – o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber). No conteúdo de Carneiro⁵⁵, esse Comando consta como “órgão responsável pela coordenação e integração das atividades do Setor Cibernético na Defesa Nacional”. Ainda segundo o autor:

O Comando conta com servidores militares e civis altamente especializados, com seu valor estratégico amparado no aumento da capacidade nacional de combate às ameaças cibernéticas contra os interesses nacionais. Ao dotar o MD [Ministério da Defesa] e as Forças Armadas dos meios necessários para exercer a defesa e o controle contínuo do espaço cibernético de interesse para a Defesa Nacional, garantirá fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas, impactando positivamente nas áreas científico-tecnológica e

⁵⁴ United Nations Sustainable Development Goals. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>. Recuperado em maio de 2017.

⁵⁵ CARNEIRO, Aristides S. Lopes. A Defesa Cibernética como extensão do papel constitucional das Forças Armadas na Defesa Nacional. In: Ciberdefesa e Cibersegurança: novas ameaças à Segurança Nacional. PINTO, José C. Rodrigues (Org.), Rio de Janeiro, ESG. 2016. p. 25.

operacional da Defesa Nacional, da **indústria nacional** e do País. Entre os benefícios sociais mais diretos, destacam-se o **incremento da segurança e da proteção das infraestruturas estratégicas dependentes do ambiente cibernético e a integração entre as ações do MD, das Forças Armadas e de todas as outras agências envolvidas nessas atividades**⁵⁶.

Todavia, como descrito no tópico de atividades relativas à Força Aérea Brasileira (3.3), essa característica de participação das Forças Armadas brasileiras em ações com vieses próprios da Segurança Multidimensional tem raízes históricas. No entendimento de Figueiredo, diferentemente dos países centrais do ocidente, onde o estamento militar foi “habilmente capturado pela burguesia”, no contexto latino-americano (e conseqüentemente no Brasil) ocorreu fenômeno totalmente distinto. Nesta porção do globo os militares tiveram papel decisivo no processo de independência das metrópoles colonizadoras e na instauração do regime republicano. Aqui, “a partir dos movimentos de independência, os militares passaram a ser parte – se não decisiva, pelo menos, integrante – dos processos de tomada de decisão política, de uma forma mais ou menos direta, com durações e intensidades variadas”. Além disso, foram protagonistas nas elites governamentais e “**verdadeiros ideólogos do desenvolvimento e da segurança nacional**”⁵⁷.

Já na presente década, no contexto da realização de uma sequência de grandes eventos internacionais⁵⁸ no País, a participação das Forças Armadas em cooperação com diferentes órgãos governamentais, nas denominadas operações interagências⁵⁹, deu-se com significativa intensidade e foi revestida de sucesso.

⁵⁶ CARNEIRO, Op. Cit. p. 25 (grifos nossos).

⁵⁷ FIGUEIREDO, Eurico de L. O Estado e os Militares, notas sobre a literatura. En: Estado e Sociedade no Brasil na década de 80. FIGUEIREDO, Eurico de L. (Org.). Niterói, EDUFF, 2007. pp. 107-113 (grifos nossos).

⁵⁸ Conforme os Portais Eletrônicos Oficiais de cada evento: (i) Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), 13 a 22 de junho de 2012, Rio de Janeiro; (ii) Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol (FIFA), 15 e 30 de junho de 2013, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Salvador; (iii) XXVIII Jornada Mundial da Juventude, 22 a 29 de julho de 2013, Rio de Janeiro; (iv) Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (FIFA), junho/julho de 2014, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo; e (v) Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão – Rio 2016, 5 a 21 de agosto e 7 a 18 de setembro de 2016, respectivamente, Rio de Janeiro. Disponíveis em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>; <<https://www.fifa.com/confederationscup/archive/brazil2013/index.html>>; <<http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/travels/2013/outside/documents/papa-francesco-gmg-rio-de-janeiro-2013.html>>; <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br>>; <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/>>. Recuperados em maio 2017.

⁵⁹ Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos. O mesmo que OPERAÇÕES EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS (BRASIL, Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016, publicada no D.O.U. n.

Cabe também destacar que, desde a promulgação da atual Constituição brasileira de 1988, que coincide com o chamado “período de redemocratização” do País, o emprego das Forças Armadas nas atividades de garantia da lei e da ordem, em consequência de diversas crises nas estruturas de Segurança Pública nas unidades da federação, bem como por ocasião dos processos eleitorais, tem sido recorrente⁶⁰. Tal fato tem gerado sensível preocupação no âmbito do Ministério da Defesa, pela possibilidade de vir a ensejar excessivo desvio das forças singulares de sua atividade-fim.

As duradouras participações de tropas no Rio de Janeiro, nos complexos de favelas da Penha, do Alemão⁶¹ e da Maré, além das ações decorrentes da paralisação dos órgãos da Segurança Pública no Espírito Santo⁶² e da necessidade de realizar varreduras em unidades do sistema prisional⁶³ respaldam a ideia que finaliza o parágrafo anterior.

De posse das informações contidas nesta seção sobre as diferentes tarefas desenvolvidas pelas Forças Armadas brasileiras no campo da Segurança Multidimensional, passar-se-á, no segmento seguinte, para concluir o texto, a algumas reflexões que enfocam o pensar de autoridades das áreas militar e acadêmica sobre o assunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se delineou no decorrer deste trabalho, o debate entre os Estudos de Segurança e de Defesa têm sido efetivos. Com a atomização da então URSS e o fim da Guerra Fria, a polêmica tornou-se ainda mais intensa, em especial com o crescimento das pesquisas que envolvem a “Segurança” em suas diferentes conotações.

14, de 21 de janeiro de 2016. Aprova o Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01, (5), Brasília, EGGCF, 2015, p. 196).

⁶⁰ O atual Ministro de Estado da Defesa declara que desde que assumiu a Pasta (maio de 2016) já participou de 8 (oito) operações de emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) – CAMAROTTI, Gerson. Temer editou decreto porque PM não controlou vandalismo, diz Jungmann. Portal G1, Blog do Camarotti, Brasília, 24 maio 2017. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/temer-editou-decreto-porque-pm-nao-controlou-vandalismo-diz-jungmann.html>. Recuperado em maio de 2017.

⁶¹ Para mais detalhes ver: LIMA, Carlos Alberto de. Força de Pacificação: os 583 dias da pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão. Rio de Janeiro, Agência 2A de Comunicação, 2012.

⁶² GLO: Mil homens das Forças Armadas vão atuar no Espírito Santo. Notícias do Ministério da Defesa, Vitória, 6 fevereiro 2017. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/28224-glo-mil-homens-das-forcas-armadas-va-atuar-no-espírito-santo>. Recuperado em maio de 2017.

⁶³ OPERAÇÃO VARREDURA apreende mais de 2 mil armas brancas em dez presídios do País. Notícias do Ministério da Defesa, Brasília, 9 março 2017. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/29003-operacao-varredura-apreende-mais-de-2-mil-armas-brancas-em-dez-presídios-do-pais>. Recuperado em maio de 2017.

O conceito de “Segurança Multidimensional” vem ganhando, nos últimos tempos, significativa relevância nos fóruns internacionais, uma vez que a complexidade dos problemas enfrentados pelos Estados vem requerendo o apoio da estrutura militar dos países em suporte aos organismos civis.

No Brasil, é fato que as Forças Armadas há muito se dedicam a atividades voltadas para a segurança e o desenvolvimento nacionais. Tendo isso em conta, a Constituição Federal vigente (1988) e diversos diplomas legais dela decorrentes amplificaram o rol de atribuições do estamento militar nacional na direção da Segurança Multidimensional.

Todavia, há preocupações quanto aos limites que devem ser impostos a esse tipo de atividade, uma vez que os excessos podem comprometer a capacidade operacional das forças singulares para a missão, também constitucional e prioritária, de defender a Pátria.

Sobre isso, Silva assinala que “[...] não podemos aceitar a ideia de transformar a nossa Força Terrestre numa tropa especializada exclusivamente no combate às novas ameaças, tais como o crime organizado, por exemplo”. Indo mais adiante nessa linha de pensamento, o autor trata da necessidade de manter a capacidade operacional das Forças Armadas, com vistas à Estratégia da Dissuasão⁶⁴, apregoando que “[...] a capacidade de dissuasão, fundamental para desencorajar aventuras alienígenas contrárias aos interesses da Nação, somente é conseguida por intermédio da disponibilidade de um poderio militar convencional compatível, contando com aviões, navios, carros de combate e tropas bem adestradas”.

Villas Bôas, por sua vez, assevera que a capacidade disponível nas Forças Armadas para participar de operações interagências e de cooperar com organismos civis em face de qualquer situação emergencial é decorrente de seu preparo e organização voltados para as atividades bélicas⁶⁵. Afirma ser no bojo da atividade- fim da profissão militar que afloram as características e os valores básicos que lhe são tão caros, tais como a hierarquia, a disciplina, o patriotismo, o civismo, a fé na missão, o amor à profissão, o espírito de corpo, a busca pelo aprimoramento técnico-profissional, a coragem, dentre outros⁶⁶.

⁶⁴ Trata-se de “Estratégia que se caracteriza pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar”. BRASIL, Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016, publicada no D.O.U. n. 14, de 21 de janeiro de 2016. Aprova o Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01, (5), Brasília, EGGCF, 2015. p. 109.

⁶⁵ VILLAS BÔAS, Eduardo D. da Costa. Políticas e Estratégias do Comando do Exército Brasileiro. In: Curso Superior de Defesa, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 13 março 2017. 1 DVD.

⁶⁶ “As Instituições Militares possuem referenciais fixos, fundamentos imutáveis e universais. São os valores militares, que influenciam, de forma consciente ou inconsciente, o comportamento e, em particular, a conduta pessoal de cada integrante da Instituição. A eficiência, a eficácia e mesmo **a sobrevivência das Forças Armadas decorrem de um fervoroso culto a tais valores**” (BRASIL, Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria n. 12-EME, de 29 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Fundamentos: O Exército Brasileiro – EB20-MF-10.101, (1), Brasília, EGGCF, 2014. p. 4-7, (grifo nosso).

Assim, invertendo-se a lógica, ou seja, preparando-se a tropa para emprego em atividades de caráter subsidiário (próprios da Segurança Multidimensional), o desenvolvimento dos princípios e valores da profissão militar poderia não ocorrer conforme o desejado e, conseqüentemente, a capacidade de cooperar com o segmento civil da sociedade em tarefas de características “não-militares” correria o risco de ser comprometida. Em resumo, é preparando a tropa para a Defesa da Pátria que se obtém a capacidade operacional de atuar no espectro da Segurança Multidimensional.

Na perspectiva acadêmica, Rodrigues, ao estudar o caso do emprego das Forças Armadas dos Estados Unidos Mexicanos no combate aos cartéis de narcotraficantes, chegou às conclusões de que: “(i) ‘policializar’ as forças armadas reduz a sua capacidade de atuação nas missões precípua de defesa da pátria; (ii) expõe o estamento militar à corrupção; (iii) envolve as forças armadas em conflitos violentos com compatriotas e aguça os contenciosos sobre os Direitos Humanos e os Princípios da Democracia; (iv) envolve as forças armadas no contexto dos discursos alarmistas e políticos-eleitorais sobre a situação da segurança pública; e (v) provoca reformulações doutrinárias e estruturais no segmento da defesa e a realocação de meios para o cumprimento de funções policiais”⁶⁷.

Além disso, o autor destaca o fato de que a atuação das forças armadas no México contra o narcotráfico provocou a aglutinação das organizações criminosas, as quais acabaram formando verdadeiros “oligopólios”. Também, ressalta que os índices de criminalidade no país não apresentaram declínio, apesar da presença de efetivos das forças armadas cumprindo tarefas de natureza policial.

No caso do Brasil, por ocasião do emprego das Forças de Pacificação no Rio de Janeiro, nos Complexos do Alemão e da Maré, da análise dos dados constantes no Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro⁶⁸, em que pesem os resultados apontados pelo antigo Ministro da Defesa brasileiro⁶⁹ e Gonzaga⁷⁰, as estatísticas atestam que os índices de criminalidade na cidade do Rio de Janeiro subiram após o término das operações militares na capital do Estado.

⁶⁷ RODRIGUES, Thiago M. de Souza. Segurança Pública no Brasil: visão acadêmica. In: Ciclo de Estudos Estratégicos, (16), Crise na Segurança Pública e Defesa Nacional, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 16 maio 2017. 1 DVD.

⁶⁸ RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ). Rio de Janeiro: a Segurança Pública em números – evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2016). Rio de Janeiro, 2016. Disponível em http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pptx. Recuperado em maio de 2017.

⁶⁹ TRABALHO do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública, diz Amorim. Notícias do Ministério da Defesa, Rio de Janeiro, 9 julho 2012 Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/93-trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica-diz-amorim>. Recuperado em maio de 2017.

⁷⁰ GONZAGA, Alexandre. Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje. Notícias do Ministério da Defesa, Rio de Janeiro, 30 junho 2015. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>. Recuperado em maio de 2017.

Muito embora não seja possível afirmar com o devido respaldo científico, há indícios de que a ação policial (seja por intermédio das forças policiais, seja das forças armadas) não soluciona o problema da criminalidade. Estudiosos tendem a acreditar que as ações governamentais efetivas de inclusão social apresentam resultados bem mais positivos do que aquelas de caráter repressivo. É provável que seja necessário obter um equilíbrio entre essas perspectivas.

Enfim, como ficou patente neste trabalho, há uma linha difusa que limita as concepções de “Segurança” e de “Defesa”. Para tornar a separação dos temas ainda mais difícil, o caráter multidimensional da segurança vem ganhando tônica no mundo globalizado. Além disso, as ditas “novas ameaças” estão presentes no cotidiano do Sistema Internacional e trazem consigo riscos inegáveis, os quais são de difícil equacionamento sem que ocorra a ação sinérgica do estamento militar com os organismos civis do Estado. Essa sinergia vem se mostrando necessária, também, no espectro da cooperação interestatal.

Todavia, entende-se que é necessário, em especial no caso brasileiro, que a solução dos problemas inerentes ao crime organizado transnacional, ao narcotráfico, ao combate à pobreza e à exclusão social, à deterioração do meio ambiente, aos desastres naturais e àqueles causados pelo homem, dentre outros, conte com o apoio das Forças Armadas, devido ao seu enredamento. Porém, é preciso não exagerar na medida desse apoio, de forma a tornar o Estado brasileiro vulnerável em decorrência de possível tibieza da expressão militar do seu poder nacional.

Compete, portanto, à liderança política, como agente responsável pelas decisões de emprego do braço armado do País, avaliar até que ponto é possível fazê-lo, em contextos relacionados à Segurança Pública, de maneira equilibrada e sem correr os riscos apontados por Silva, Villas Bôas e Rodrigues.

Além disso, às autoridades militares, permanece atual a concepção de Huntington⁷¹, que já nos idos de 1958 alertava os chefes castrenses quanto às suas responsabilidades: “representativa” (de apregoar as necessidades de segurança do Estado); “consultiva” (de assessorar o poder político quanto à capacidade militar disponível para atingir os objetivos colimados pelo Estado); e “executiva” (de levar a efeito as decisões do Estado acerca da segurança nacional).

Também, considerada a democracia vigente no Brasil, os militares se perfilam diante das decisões tomadas na esfera política, cumprindo os preceitos do modelo político-militar “democrático” apregoados pelo cientista social estadunidense Morris Janowitz, no qual “O poder civil exerce controle sobre os militares através das leis e das regras formalizadas, que especificam as suas funções e

⁷¹ HUNTINGTON, Op Cit. pp. 90 e 91.

condições do seu poder. Os militares são profissionais a serviço do Estado e as suas carreiras distintas a dos civis⁷².

Dessa maneira, torna-se evidente o peso da responsabilidade que se coloca sobre os ombros dos atores políticos brasileiros, posto que, caso não pautem suas decisões pela “regra de ouro” do equilíbrio e do bom senso, fundamentadas no dever finalístico das Forças Armadas, muito provavelmente tornarão o país vulnerável às incertezas próprias do Sistema Internacional. E, para isso, é vital que a classe política tenha exata noção das características e peculiaridades inerentes ao segmento castrense e sua importância para a sobrevivência do Estado brasileiro, pois, como afirma Figueiredo⁷³

Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa. A Defesa Nacional para os países mais poderosos é algo que diz respeito à própria vitalidade de seus interesses e objetivos no conjunto das nações.

⁷² Segundo este autor, existem quatro regimes no modelo político-militar: aristocrático, democrático, totalitário e modelo de garrison-state. JANOWITZ, Morris. O soldado profissional: estudo social e político. Tradução de Donaldson M. Garschagen, Rio de Janeiro, Edições GRD. 1967.

⁷³ FIGUEIREDO, Eurico de L. Pensamento Estratégico Brasileiro: Discursos. Rio de Janeiro, Luzes, 2015b. p. 61.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Gustavo de Souza. *Amazônia, o enigma da segurança*. Curitiba, Prismas, (1). 2018.
- ANNAN, Kofi. *Millenium Report of the Secretary General of UN: We the Peoples – the role of United Nations in the 21 Century*. New York: United Nations Department of the Public Information, 2000. Disponível em http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf. Recuperado em maio 2017.
- BALLESTEROS, Miguel A. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid, Imprenta Ministerio de Defensa, 2016.
- BAYLYS, John, WIRTZ, James J., COHEN, Eliot y GRAY, Colin S. *Strategy in the Contemporary World: an introduction to Strategic Studies*. Oxford, Oxford University Press, (3), 2010.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília, Universidade de Brasília, (11), 1, 1998.
- BRASIL. *Constituição (1988): promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Recuperado em outubro 2016.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 junho 1999, ed. extra.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a “Lei Complementar n. 97”, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 setembro 2004.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas, cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplina as atribuições do Ministro de Estado da Defesa*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 agosto 2010.

- BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2016. Versão sob apreciação do Congresso Nacional, conforme previsto na Lei Complementar n. 97/1999, § 3º do art. 9º. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Recuperado em março 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016, publicada no D.O.U. nº 14, de 21 de janeiro de 2016. Aprova o Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01, (5), Brasília, EGGCF, 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. Portaria n. 12-EME, de 29 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Fundamentos: O Exército Brasileiro – EB20-MF-10.101, (1), 2014. Brasília, EGGCF, 2014.
- BUZAN, Barry “et al”. Security: a new framework for analysis. Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole. Regions and Powers: the structure of international security. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry y HANSEN, Lene. A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional. Coleção Paz, Defesa e Segurança Internacional. São Paulo, Editora Unesp. 2012.
- CAMAROTTI, Gerson. Temer editou decreto porque PM não controlou vandalismo, diz Jungmann. Portal G1: Blog do Camarotti, Brasília, 24 maio 2017. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/temer-editou-decreto-porque-pm-nao-controlou-vandalismo-diz-jungmann.html>. Recuperado em maio 2017.
- CARNEIRO, Aristides S. Lopes. A Defesa Cibernética como extensão do papel constitucional das Forças Armadas na Defesa Nacional. In: Ciberdefesa e Cibersegurança: novas ameaças à Segurança Nacional. PINTO, José C. Rodrigues (Org.). Rio de Janeiro, ESG, 2016.
- CLAUSEWITZ, Carl von. Da guerra. 1989. Tradução para o Inglês e Ensaios Introdutórios de HOWARD, Michael. PARET, Peter. Tradução do Inglês para o Português Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. Disponível em <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>. Recuperado em dezembro 2015.
- ENGELS, Friedrich. A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, (9), 1984.
- FIGUEIREDO, Eurico de L. O Estado e os Militares, notas sobre a literatura. In: Estado e Sociedade no Brasil na década de 80. FIGUEIREDO, Eurico de L. (Org.). Niterói, EDUFF, 2007.

- FIGUEIREDO, Eurico de L. O. Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico. In: Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Porto Alegre, (2), (2), jul. - dez. 2015a, pp. 103-124.
- FIGUEIREDO, Eurico de L. Pensamento Estratégico Brasileiro: Discursos. Rio de Janeiro, Luzes, 2015b.
- FREIRE, Ricardo Rodrigues. O Conceito de Defesa na União de Nações Sul-Americanas. Niterói, 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2016.
- GLO: Mil homens das Forças Armadas vão atuar no Espírito Santo. Notícias do Ministério da Defesa, Vitória, 6 fevereiro 2017. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/28224-glo-mil-homens-das-forcas-armadas-va-atuar-no-espírito-santo>. Recuperado em maio 2017.
- GONZAGA, Alexandre. Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje. Notícias do Ministério da Defesa, Rio de Janeiro, 30 junho 2015. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>. Recuperado em maio 2017.
- GROTIUS, Hugo. De jure belli ac pacis. Edição bilíngue, tradução Primitivo Mariño Gomez, Madri, Centro de Estudios Constitucionales. 1987.
- HOBBS, Thomas. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- HUNTINGTON, Samuel P. O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro, Bibliex, 1996.
- JANOWITZ, Morris. O soldado profissional: estudo social e político. Tradução de Donaldson M. Garschagen, Rio de Janeiro, Edições GRD. 1967.
- KAPLAN, Marcos T. Formação do Estado Nacional na América Latina. Rio de Janeiro, Eldorado, 1974.
- LIMA, Carlos Alberto de. Força de Pacificação: os 583 dias da pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão. Rio de Janeiro, Agência 2A de Comunicação, 2012.
- NACIONES UNIDAS. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2004.

- NACIONES UNIDAS. Asamblea General, 2 dez. 2004 – A/59/565. Sessão 59, Tema 55, do Programa de Acompanhamento dos resultados da Cúpula do Milênio. Disponível em <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/derecho-internacional-publico-1/ejercicios-proyectos-y-casos-1/capitulo7/documento-10-a-59-565-informe-grupo.pdf>. Recuperado em maio 2017.
- NYE JR., Joseph S. Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história. Tradução Tiago Araújo. Lisboa, Gradiva, (3). 2002.
- OPERAÇÃO VARREDURA apreende mais de 2 mil armas brancas em dez presídios do País. Notícias do Ministério da Defesa, Brasília, 9 março 2017. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/29003-operacao-varredura-apreende-mais-de-2-mil-armas-brancas-em-dez-presidios-do-pais>. Recuperado em maio 2017.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração de Porto de Espanha. In: Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, (12), Porto de Espanha, 10 a 12 outubro 2016.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ). Rio de Janeiro: a Segurança Pública em números – evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro (2003 a 2016). Rio de Janeiro, 2016. Disponível em http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegPublicaemnumeros.pptx. Recuperado em maio 2017.
- RODRIGUES, Thiago M. de Souza. Segurança Pública no Brasil: visão acadêmica. In: Ciclo de Estudos Estratégicos, (16), Crise na Segurança Pública e Defesa Nacional, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 16 maio 2017. 1 DVD.
- ROTHSCHILD, Emma. What is security? Daedalus, (124), 3, jun.-ago. 1995, pp. 53-98.
- RUDZIT, Gunther y NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, (53), 1, 2010. pp. 5-24.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Ensaio sobre os Estudos de Defesa e a comunidade que os pratica. In: Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Porto Alegre, (2), 2, julho-dezembro 2015, pp. 25-35.
- SILVA, Carlos A. Pinto. A Defesa sob a ótica multidimensional: repensando a operacionalidade da Força Terrestre. DefesaNet, Brasília, 16 julho 2014. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/16002/A-Defesa-sob-a-OTICA-MULTIDIMENSIONAL/>. Recuperado em maio de 2017.

- TRABALHO do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública, diz Amorim. Notícias do Ministério da Defesa, Rio de Janeiro, 9 julho 2012 Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/93-trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica-diz-amorim>. Recuperado em maio de 2017.
- VILLAS BÔAS, Eduardo D. da Costa. Políticas e Estratégias do Comando do Exército Brasileiro. In: Curso Superior de Defesa, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 13 março 2017, 1 DVD.
- WEBER, Max. A política como vocação. Brasília, Universidade de Brasília, 2003.
- WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. São Paulo, Editora Guanabara, 1982.
- WILLIAMS, Michael C. Identity and the Politics of Security. *European Journal of International Relations*, (34), 2, 1998. pp. 204-225.
- WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, (67), 4, 1952. pp. 481-502.

LA TRATA DE PERSONAS: COMPARACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN CHILE**

FRANCISCA BARROS SÁNCHEZ**

RESUMEN

La Trata de Personas es un crimen que tiene bajo riesgo de detección, pertenece a los mercados criminales que más ganancias generan, erosiona la institucionalidad de los Estados, y menoscaba los derechos humanos de las víctimas, mediante la explotación laboral y sexual, además de la extracción de órganos. Esta investigación analiza las políticas de Trata de Personas desde el año 2000 a 2017, que establecen Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, con el propósito de comparar los puntos coincidentes y divergentes de las políticas sobre esta materia, con aquellas que Chile mantiene vigentes, y de esta manera señalar las fortalezas y áreas de oportunidad que presenta el país para mejorar y perfeccionar sus políticas de Trata de Personas. Se sostiene que Chile, a pesar de haber avanzado significativamente y en poco tiempo en sus políticas de Trata de Personas, aún presenta áreas de oportunidad para alcanzar los niveles de madurez y consistencia, respecto del combate del delito.

Palabras clave: Trata de Personas; políticas públicas; leyes; Chile; análisis comparado.

TRAFFICKING IN PERSONS: COMPARISON AND EVALUATION OF POLICIES IN CHILE

ABSTRACT

Trafficking is a crime that has a low risk of detection, belongs to the criminal markets that generate most profits, erodes the institutions of

* Esta investigación es un extracto del libro "El Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas: Comparación y Evaluación de las Políticas en Chile", Colección de Investigaciones ANEPE N° 42, noviembre de 2018.

** Cientista Político con mención en Políticas Públicas. Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa ANEPE. Es Investigadora de Fundación Libera Contra la Trata de Personas, y actualmente ejerce como Coordinadora de Programas en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. franciscabarross@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8124-6261>

° Fecha de recepción: 060918 - Fecha de aceptación: 311018.

the States, and undermines the human rights of the victims, through labor and sexual exploitation, in addition to organ extraction. This research analyzes Trafficking in Persons policies from the year 2000 to 2017, established by The United States, Germany, The United Kingdom and Canada, with the purpose of comparing the coincident and divergent points of the policies on this subject with those that Chile maintains, in order to indicate the strengths and areas of opportunity that the country presents to improve its Trafficking in Persons policies. It is argued that Chile, despite having made significant and rapid progress in its Trafficking in Persons policies, still presents areas of opportunity to reach the levels of maturity and consistency with respect to combating the crime.

Key words: *Trafficking in Persons; public policies; laws; Chile; comparative analysis.*

TRÁFICO DE PESSOAS: COMPARAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS NO CHILE

RESUMO

O Tráfico de Pessoas é um crime que tem baixo risco de detecção, pertence aos mercados criminosos que geram mais lucros, corrói o quadro institucional dos Estados, e mina os direitos humanos das vítimas, através de trabalho e exploração sexual, bem como a extração de órgãos. Esta pesquisa analisa as políticas de Tráfico de Pessoas a partir de ano 2000 a 2017, que definem os Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Canadá, com a finalidade de comparar os coincidentes e divergentes pontos de política nesta matéria, com aqueles que o Chile mantém em vigor, e assim indicar os pontos fortes e as áreas de oportunidade que o país apresenta para melhorar suas políticas de Tráfico de Pessoas. Argumenta-se que o Chile, apesar de ter feito progressos significativos em suas políticas de Tráfico de Pessoas, ainda tem áreas de oportunidade para alcançar os níveis de maturidade e consistência com relação ao combate ao crime.

Palavras-chave: *Tráfico de Pessoas; políticas públicas; leis; Chile; análise comparativa.*

INTRODUCCIÓN

La globalización es un fenómeno que ha abierto las puertas a las comunicaciones y a una tecnología de más fácil acceso, ha permitido el crecimiento económico, además de la movilidad de las personas; sin embargo, también ha potenciado y facilitado la apertura del crimen organizado. Si antes estaba circunscrito a las fronteras de un país, fue cambiado a uno de límites flexibles y permeables, convirtiéndose así en un tipo de delito transnacional y, por tanto, de más difícil detección y combate. Lo anterior, evidencia una problemática que afecta la seguridad de los Estados de una forma no convencional, involucrando actores no estatales y que va más allá de disputas por el poder nacional¹.

Para hacer frente a la penetración del crimen de carácter organizado, la Organización de las Naciones Unidas promulgó en el año 2000 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, más conocida también como la Convención de Palermo, la cual se sustenta en tres protocolos, entre los cuales se encuentran el “Protocolo de las Naciones Unidas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego”, el “Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”, y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños”.

Este último crimen, la Trata de Personas, que ha sido denominado también como esclavitud moderna, es considerado por el ya nombrado “Protocolo”, como la adquisición de personas por medios indebidos, *“tales como la fuerza, el fraude o el engaño... con el objetivo de explotarlos de forma sexual, por trabajos forzados o a través de la extracción de sus órganos”*².

La Trata de Personas es un delito que existe prácticamente en todos los países del mundo, y además es el tercer mercado criminal que más ganancias genera, solo después del tráfico de drogas y de armas, obteniendo ingresos que alcanzan los US\$ 150.2 billones de dólares anuales³. Pero además de grandes lucros, este delito también posee una gran cantidad de víctimas. De manera específica, según *The Global Slavery Index*, existen 40.3 millones de víctimas de

¹ SOTO, Julio. En torno a las amenazas: una aclaración conceptual. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. [en línea] s.f. Recuperado el: 08 de noviembre 2018. Desde: <https://www.anepe.cl/en-torno-a-las-amenazas-una-aclaracion-conceptual/#_edn1>

² OFICINA de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito. Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. [en línea] 2004. Recuperado el: 20 de agosto 2018. pp. 44-45. Desde: <<http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/tocebook.pdf>>.

³ FISHER, Nicole. Human Trafficking Is In Plain Sight. Are You Supporting It Without Knowing? [en línea] 24 de abril 2017. Recuperado el: 1 de agosto 2018. Desde: <<https://www.forbes.com/sites/nicolefisher/2017/04/24/human-trafficking-in-plain-sight/#1f45dcce51f8>>.

Trata de Personas en el mundo⁴. Sin embargo, esta cifra podría ser mucho mayor si se considera que este crimen tiene bajo riesgo de detección; de hecho, un informe de ONG Raíces⁵, detalla que es muy frecuente que las víctimas se abstengan de denunciar este delito, principalmente debido a que temen por su propia vida o no saben que son víctimas de un crimen, ya sea por desconocer o haber sido desinformados de sus derechos. Por lo tanto, las estimaciones actuales podrían reflejar solo una ínfima fracción del total de víctimas en el mundo.

Con respecto a la Trata de Personas en Chile, se ha evidenciado un crecimiento del delito de un 94%⁶ entre los años 2013 y 2017, como también la existencia de 214 víctimas⁷ del crimen desde la implementación de la Ley N° 20.507 en el año 2011, que “Tipifica los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes, Trata de Personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal”. El informe estadístico 2011-2017 del Ministerio del Interior, también revela que del total de víctimas, un 68% fue explotada de manera laboral y un 32% de manera sexual⁸. Adicionalmente, el mismo documento expone que el delito en Chile afecta casi con exclusividad a víctimas extranjeras; de hecho, solo en el año 2016, existieron 3 víctimas mujeres de nacionalidad chilena.

El propósito de este artículo es analizar las políticas de Trata de Personas desde el año 2000 a 2017, que establecen distintos países americanos, como son Estados Unidos y Canadá, y como también países europeos como Alemania y Reino Unido, con el objetivo de comparar los puntos coincidentes y divergentes de las políticas sobre esta materia con las que Chile mantiene vigentes, y de esta manera señalar las áreas de oportunidad que presenta el país para mejorar y perfeccionar sus políticas de Trata de Personas. Estos países en estudio fueron seleccionados de acuerdo a su máximo nivel de cumplimiento con los estándares para detener la Trata de Personas, según lo garantiza el *Trafficking In Persons Report* del año 2017, realizado por el Departamento de Estado de los Estados

⁴ THE GLOBAL SLAVERY INDEX. The Global Slavey Index Report 2018. [en línea] Recuperado el: 23 de agosto 2018. p. ii. Desde: <https://cdn.globalslaveryindex.org/2018-content/uploads/2018/07/30093312/GSI-2018_FNL_180824_DigitalSmall-p.pdf>.

⁵ ARAYA, D., RETUERTO, I. & TARDUCCI, G. Trata de Personas: La Protección de las Víctimas, una tarea de todas y todos. ONG Raíces. Santiago de Chile: Andros Impresores. 2011.

⁶ CERDA, Claudio. Delitos vinculados a Trata de Personas, se triplican en cinco años, según informe de PDI. Diario El Mercurio [en línea] 14 agosto 2018. Recuperado el: 1 de marzo 2018. Desde: <<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2018-02-14&dtB=14-02-2018 0:00:00&PaginaId=8&bodyid=3>>.

⁷ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Mesa Intersectorial de Trata de Personas, Datos 2011 a 2017. [en línea] febrero 2018. Recuperado el: 1 de agosto 2018. p. 7. Desde: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2018/02/Informe-Estad%C3%ADstico-Trata-de-Personas-2011-2017.pdf>>

⁸ Ibid. p. 11.

Unidos y de acuerdo con las estadísticas provistas por las distintas ediciones del *International Migration Report*⁹, realizado por las Naciones Unidas.

El ordenamiento del artículo, en primer lugar, corresponde al análisis del delito de Trata de Personas, como un negocio de arriendo, venta y exportación de personas, se examina además el marco teórico del mismo y se revisan datos estadísticos globales. En segundo lugar, se describen las políticas sobre Trata de Personas que posee Chile, analizando en específico su área legal y de políticas públicas. Posteriormente, mediante un análisis de tablas, se realiza una comparación con los principales aspectos de las leyes y políticas de Trata de Personas de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, con las chilenas; para finalmente realizar sugerencias para el óptimo combate de este delito.

La hipótesis de la presente investigación pretende validar si efectivamente Chile aún presenta áreas de oportunidad para alcanzar los niveles de madurez y consistencia en cuanto a políticas públicas que presentan los países en estudio, respecto del combate del delito de Trata de Personas. La metodología que se empleará en la realización de la investigación corresponde al método Hipotético-Deductivo, ejecutado a través de la técnica de análisis de textos y noticias.

EL NEGOCIO DE LA TRATA DE PERSONAS

La Trata de Personas conlleva una cadena de acciones, medios y fines, que definen al delito en sí. En primer lugar, la Trata de Personas comienza cuando la víctima es captada, transportada, trasladada, acogida o recibe un beneficio. En segundo lugar, cuando ya es capturada la persona, quienes cometen el delito deben asegurarse de retener a sus víctimas. Así, mediante la violencia, amenazas u otros medios, se hace pensar a la víctima que ella es la responsable de la situación en la que se encuentra. Las estrategias que utilizan los victimarios son generalmente el engaño, donde a la víctima se le promete una oportunidad para tener mejores condiciones de vida en términos académicos, laborales o financieros. Otra táctica comúnmente utilizada es la seducción, que se manifiesta en relaciones sentimentales, abuso de confianza o de relaciones parentales. En América Latina es frecuente el uso de la estrategia mediante la cual el captor se convierte en novio de la víctima, o tiene una relación de padrinzago con ella o con su familia¹⁰. Y, en tercer lugar, la Trata de Personas siempre tiene como finalidad

⁹ UNITED Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report*. [en línea] 2017. Recuperado el: 1 de agosto 2018. p. 6. Desde: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf

¹⁰ ARAYA, D. "et. al". Op. Cit. p. 15.

la explotación de las víctimas, ya sea de forma sexual, mediante trabajos forzados, esclavitud o servidumbre, además de la extracción de órganos.

Con respecto a la explotación sexual, las víctimas de Trata de Personas son forzadas a realizar actos sexuales, como la prostitución, bailes exóticos, masajes y a participar de la producción de pornografía o del turismo sexual. Esta demanda ha ido en aumento con el transcurso de los años, en gran parte debido al uso masivo de internet¹¹; mercado a través del cual el victimario utiliza los medios sociales, sitios web de citas y la publicidad en línea para exponer ofertas sexuales que son llevadas a cabo por las víctimas.

Otro tipo de explotación corresponde a los trabajos forzados, en los cuales las víctimas son amenazadas para trabajar en condiciones precarias, en áreas principalmente relacionadas con la industria textil, minería, manufactura, pesca, construcción, agricultura, entretenimiento, entre otros¹².

La esclavitud, por su parte, generalmente comienza tras una deuda de la víctima con el victimario, que puede ser adquirida o heredada a través de generaciones, pero que no puede ser pagada por éste. Luego, mientras la víctima trabaja para pagarle el dinero, el empleador comienza a agregar gastos adicionales a la deuda inicial, tales como comida, agua y/o refugio, haciendo que el pago se encarezca y termine siendo imposible de finiquitar por la víctima.

La servidumbre, se diferencia de los otros tipos de explotación laboral, dado que generalmente ocurre con víctimas que viven dentro de la casa donde trabajan como cocineros, empleados domésticos, jardineros o al cuidado de niños. La situación se transforma en explotación cuando a la víctima se le disminuye considerablemente, o simplemente se le deja de pagar su salario, se le obliga a no salir del hogar y se le encierra para que no alerte a vecinos o autoridades.

Por otro lado, debido a la alta demanda de órganos que son necesarios para la donación alrededor del mundo, la extracción forzada de órganos, tejidos, fluidos y/o células humanas que ofrece el mercado negro, es considerada como una oferta tentadora. El crimen comienza cuando los victimarios secuestran y drogan a sus víctimas, para luego llevarlas a clínicas clandestinas y realizar ahí la extracción del o los órganos.

La explotación a la que se ven sometidas las víctimas, implica una evidente y gravísima violación de sus Derechos Humanos. Estas personas, al ser presas de horrores como el abuso, la violencia, las privaciones y la tortura, conlleva a que presenten diversas secuelas que afectan el área social y de la salud mental, física y sexual del individuo. Entre las consecuencias del área social, se

¹¹ END Slavery Now. Sex Trafficking. [en línea] 2016. Recuperado el: 15 de noviembre 2016. Desde: <<http://www.endslaverynow.org/learn/slavery-today/sex-trafficking>>.

¹² INTERNATIONAL Labour Organization. ILO Data Initiative on Child Labour and Forced Labour. [en línea] noviembre 2016. Recuperado el: 15 de agosto 2018. p. 3. Desde: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_534450.pdf>.

encuentran, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud¹³, la alteración en la manera en que el individuo se relaciona con su entorno, presentando síntomas de alcoholismo y/o consumo de drogas, y dificultades de reinserción por aislamiento social. Además, según las Naciones Unidas¹⁴, la gran mayoría de las víctimas de explotación sexual, al experimentar la vergüenza de ser estigmatizados con la prostitución, tienden simplemente a reincidir en el comercio sexual, mientras que otros, para no volver a revivir su experiencia traumática, deciden no revelar los crímenes a los que fueron expuestos, afectando su recuperación física y psicológica. Es por ello que la respuesta de los miembros de la familia y la comunidad tendrá un gran impacto en el proceso de recuperación de las víctimas de Trata de Personas.

Por otro lado, con respecto a las consecuencias del área psicológica y mental, existen diversos estudios que han documentado las consecuencias mentales de las mujeres víctimas de Trata de Personas con fines de explotación sexual. Las entrevistas realizadas por un estudio¹⁵ a mujeres nepalesas víctimas de este tipo explotación, revelan que la mayoría de ellas presentó trastornos psiquiátricos por estrés post traumático, depresión y ansiedad, enfermedades que presentaron secuelas prolongadas y repetitivas en el tiempo. Mientras que el *American Journal of Public Health*¹⁶ señala que otras consecuencias de tipo mental a las que se ven expuestos son la inseguridad, la pérdida de la autoestima, ideas suicidas, trastornos somáticos y de personalidad.

Con respecto a las consecuencias del área física, un estudio del *International Journal of Infectious Diseases*¹⁷ afirma que los efectos en la salud física de las víctimas de Trata de Personas, corresponden principalmente a fatiga, cefaleas, dolores de espalda, pérdida de peso por trastornos alimenticios y la tuberculosis. Otras consecuencias que dependen del tipo de explotación, son principalmente

¹³ ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud. Comprender y Abordar la Violencia Contra las Mujeres: Trata de Personas. Washington D.C. [en línea] 2013. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 2. Desde: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/98857/1/WHO_RHR_12.42_spa.pdf>.

¹⁴ UNITED Nations Office on Drugs and Crime. An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action. New York. [en línea] 2008. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 87. Desde: <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf>.

¹⁵ TSUTSUMI, Atsuro, "et al". Mental health of female survivors of human trafficking in Nepal. *Social Science & Medicine*, 66 (8):1841-1847. 2008. p. 1845.

¹⁶ HOSSAIN, Mazeda, "et al". The Relationship of Trauma to Mental Disorders Among Trafficked and Sexually Exploited Girls and Women. *American Journal of Public Health*, 100 (12): 2442-2449. [en línea] 2010. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 2442. Desde: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2978168/pdf/2442.pdf>>.

¹⁷ DHARMADHIKARI, Ashwin S., "et al". Tuberculosis and HIV: a global menace exacerbated via sex trafficking. *International Journal of Infectious Diseases*, 13 (5): 543-546. [en línea] 2009. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 544. Desde: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4451121/pdf/nihms690190.pdf>>.

dolores estomacales, pélvicos y vaginales, además de quemaduras y problemas dentales, motrices, visuales y auditivos.

Finalmente, entre las consecuencias del área sexual, éstas varían desde abortos forzados, extirpaciones del útero, hasta el contagio de enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA, Gonorrea, Sífilis, la Hepatitis B, la Hepatitis C y el Virus Papiloma Humano, entre otras¹⁸.

El Estado, por su parte, también ve afectado sus intereses, debido a que toda conducta ilegal va socavando las oportunidades de desarrollo económico, social y político de los países. Esta situación implica un debilitamiento de la confianza que los ciudadanos depositan en el Gobierno para enfrentar estos delitos de tipo organizacional. En el área económica, el Estado debe considerar los costos económicos derivados de los crímenes, ya sea en términos policiales y legales, en los incurridos en la posible prisión de los captores y en los de repatriación, en caso que la víctima de trata sea extranjera. También están todos aquellos costos incurridos en salud pública -para evitar una posible proliferación de enfermedades- y en gastos humanos y sociales, que pueden incluir la recuperación física y emocional de las víctimas de Trata de Personas.

Con respecto al área social, y debido a que comúnmente la Trata de Personas es un delito que efectúa un movimiento de personas de tipo transnacional, y que por tanto, podrían existir más víctimas extranjeras que nacionales, es que podría aumentar la discriminación, xenofobia, estigmatización y el racismo con personas extranjeras¹⁹.

Finalmente, los efectos políticos que derivan de la Trata de Personas significan la erosión de las instituciones democráticas. Generalmente, para que la Trata de Personas sea un crimen con funcionamiento efectivo, deben ponerse en acción actividades ilícitas como el fraude, la extorsión, el soborno, el lavado de dinero y por ende, la corrupción. Lo anterior permite que surjan organizaciones criminales especializadas y más sofisticadas, afectando la confianza y las percepciones de la opinión pública sobre la debilidad de los Gobiernos en respetar los Derechos Humanos y en afrontar el crimen organizado.

A nivel global, los esfuerzos para hacer frente a este tipo de crímenes comenzaron en el año 2000, al realizar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que cuenta entre otros con un protocolo para el efectivo combate de la Trata de Personas, denominado como

¹⁸ UNITED States Department of State. Health Consequences of Trafficking in Persons. Democracy and Global Affairs. [en línea] 2007. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 2. Desde: <<https://2001-2009.state.gov/documents/organization/91537.pdf>>.

¹⁹ WOLPERS, Sophia T. Moving On Sand: Rethinking the security- development- migration, nexus in regarding to the EUCAP Sahel Niger Mission. University of Amsterdam. [en línea] 2016. Recuperado el: 20 de agosto 2018. p. 11. Desde: <https://www.researchgate.net/publication/307926046_Moving_on_Sand_-_Rethinking_the_security-development-migration_nexus_in_regard_to_the_EUCAP_Sahel_Niger_Mission>.

“Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, el cual, en la actualidad, ha sido ratificado por 173 países²⁰.

Las estadísticas del crimen reflejan que la mayoría de las víctimas es explotada de manera sexual, con un 54%, mientras que las víctimas por trabajo forzoso corresponden al 38%. Con un porcentaje muy por detrás, un 8%, se encuentran las víctimas que sufren por otras formas de explotación²¹. Además, en su mayoría, las mujeres son objeto del delito con fines de explotación sexual, mientras que la mayoría de los hombres detectados como víctimas de Trata de Personas, son explotados a través de la extracción de sus órganos y el trabajo forzado²². Las Naciones Unidas evidenció, además, que las víctimas detectadas son explotadas mayoritariamente en un país o región de destino que no corresponde al de sus orígenes. Esta situación implica que, para cometer el delito de Trata de Personas, generalmente se cruzan fronteras. De manera específica, un 36% de las víctimas detectadas fue trasladada desde su país de origen a uno de destino dentro de la misma región geográfica, mientras que los casos en que se cruzaron otras regiones o continentes, corresponden al 21%. En contraste, las víctimas que fueron explotadas dentro de su mismo país de origen, sin esto significar un cruce de fronteras, corresponden al 43% del total de casos detectados²³.

LA TRATA DE PERSONAS EN CHILE

Con respecto a la Ley

El primer instrumento legal que normalizó el crimen de Trata de Personas en Chile, fue la Ley N° 19.409, creada el 7 de septiembre del año 1995. En esa ley se tipificaba el delito de trata de blancas y de manera específica normalizaba la promoción y facilitación de la prostitución internacional. El Ministerio del Interior consideraba que aquella legislación tenía múltiples fallas, como por ejemplo, no se penalizaba la trata si ocurría dentro del país, no se penalizaba la trata de tipo laboral, ni tampoco se penalizaba la extracción de órganos bajo las hipótesis de Trata de Personas, situación que derivaba en una falta de protección hacia las

²⁰ UNITED Nations Treaty Collection. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. [en línea] 2016. Recuperado el: 1 de septiembre 2018. Desde: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=en>.

²¹ UNITED Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons 2016. [en línea] 2016. Recuperado el: 22 de agosto 2018. p. 29. Desde: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>.

²² *Ibid.* p. 27.

²³ *Ibid.* p. 41.

víctimas²⁴. Conforme a lo anterior, esa normativa no se ajustaba a lo expuesto en el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños” (específicamente en el artículo tercero, inciso A); protocolo que había ratificado el Estado de Chile en el año 2005.

Es así que el país, al no poder sostener que cumplía con los estándares internacionales en la materia²⁵, y dada la evolución del crimen, es que el mismo año 2005, por moción parlamentaria, se creó un Proyecto de Ley para actualizar la legislación en esa materia. Aquella iniciativa rindió sus frutos el día 8 de abril del año 2011 cuando se promulga la Ley N° 20.507 que “Tipifica los Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal”. De esta manera, la creación de la actual legislación, permitió que el Estado de Chile se acogiera bajo los términos dispuestos en el “Protocolo” de las Naciones Unidas y que se pudiera contar con métodos de protección para las víctimas de Trata de Personas.

El artículo N° 1, inciso cuarto de la Ley N° 20.507, crea el artículo N° 411 quáter en el Código Penal, el cual especifica lo siguiente: *“El que mediante violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra capte, traslade, acoge o reciba personas para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos..”*²⁶, deberá pagar una pena que oscila entre los cinco años y un día a los quince años, más una multa de entre 50 a 100 unidades tributarias mensuales.

Además, el artículo N° 411 quáter agrega que no se considera válido, bajo ninguna circunstancia, que los victimarios declaren haber actuado con el consentimiento de sus víctimas, más aún, si se ellas son menores de edad. Es por esto que si la persona comete este delito con una víctima menor de 18 años, el individuo arriesga una pena que fluctúa entre los diez años y un día hasta los

²⁴ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas. [en línea] 2013. Recuperado el: 27 de agosto 2018. p. 2. Desde: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/MITP-Plan-de-Acci%C3%B3n-Nacional-contra-la-Trata-de-Personas-2013.pdf>>.

²⁵ HISTORIA de la Ley N° 20.507 Tipifica los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal, por Jaime Quintana Leal “et al”. [en línea] 8 abril 2011. Recuperado el: 27 de agosto 2018. pp.13-14. Desde: <<https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35003/1/HL20507.pdf>>.

²⁶ LEY N° 20.507 “Tipifica los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal”. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 8 abril 2011.

quince años, más una multa que puede ir desde las 50 a 100 unidades tributarias mensuales²⁷.

En otro aspecto, el artículo N° 3, inciso segundo de la Ley N° 20.507, estipula que las víctimas de Trata de Personas “...tendrán derecho a presentar una solicitud de una residencia temporal por un período mínimo de seis meses”²⁸, y que en ningún caso se podrán repatriar las víctimas que hayan solicitado la autorización de residencia.

Con respecto a las Políticas Públicas

El año 2008 comienza una fase trascendental en las Políticas Públicas chilenas inherentes al delito, con motivo de la creación de la “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas” (desde ahora MITP), la cual corresponde a la primera comisión asesora dirigida por la Subsecretaría del Interior del Ministerio del mismo nombre, que tiene como objetivo “...coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños”²⁹. Este comité consultor es de carácter permanente y está compuesto de manera interministerial e intersectorial por diferentes Organizaciones, las cuales forman parte del “Convenio Intersectorial para Aprobar e Implementar el Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas”.

La MITP, según el Decreto N°2.821 Exento del año 2008, tiene como principales líneas de trabajo:

- “Ejercer una labor de coordinación, tanto con agentes públicos como de la sociedad civil, para avanzar en la ejecución de acciones que contribuyan a la prevención, represión y sanción de la trata de personas.
- Colaborar en la generación de sistemas de registro de posibles víctimas de Trata de Personas, de manera de generar información estadística comparable entre las diversas instituciones públicas que se relacionan con esta materia.
- Generar campañas de información y sensibilización en la comunidad nacional, con el fin de informar sobre las características del delito y las formas que pueden ser utilizadas para su prevención”³⁰.

Desde el año 2008 hasta el año 2011, la MITP estuvo enfocada en impulsar la aprobación de la Ley N° 20.507. Posterior ello, en el año 2012, comienza

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría del Interior crea “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”. Diario Oficial de la República de Chile, N° 39.141. p. 3. 19 de agosto de 2008.

³⁰ DECRETO N° 2.821 Exento. Crea la “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”. Santiago, 31 de julio de 2008.

una nueva etapa en su trabajo con la elaboración de un “Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas” que tuviese como objetivo “...generar e implementar acciones de carácter permanente para prevenir y combatir la Trata de Personas, y garantizar la protección y asistencia de las víctimas de la misma”³¹. Sin embargo, para poder confeccionar esta gran política pública, entre los años 2012 y 2013, se dio inicio a la fase de diagnóstico sobre el crimen en Chile, que consistió en la realización de un cuestionario que pretendía conocer la respuesta estatal respecto del crimen. Ello tenía como fin conocer la información y sensibilización que existía en esta materia, como también el funcionamiento de protección a las víctimas del delito.

Una vez concluida la etapa de análisis del “Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas”, se da el pie inicial para implementar el programa en el año 2014, el cual comienza simultáneamente en todas sus fases: (1) Diseño, (2) Generación de Contenidos, (3) Implementación y (4) Ejecución de las Acciones e Instrumentos Diseñados. A mitad del año 2015, se concretó la revisión completa del “Plan de Acción”, donde se evaluó la pertinencia y eficacia de sus acciones, para finalmente lanzarlo con cuatro áreas de acción fundamentales: Prevención y Sensibilización del Delito; Control y Persecución del Delito; Protección y Asistencia a Víctimas; y Cooperación y Coordinación Interinstitucional.

En el área de Prevención y Sensibilización del Delito, el Gobierno ha realizado alianzas con sectores privados que son considerados como prioritarios para la sensibilización y detección de posibles víctimas de Trata de Personas. Así también han ejecutado capacitaciones para los servicios e instituciones que componen la MITP y se ha elaborado una guía de detección y derivación de víctimas del delito, la cual es enviada a cada representante regional de las instituciones miembros de la MITP para su validación³². En otro aspecto, el año 2015 se diseñó y ejecutó una campaña nacional de sensibilización del crimen denominada “Chile dice NO a la Trata de Personas”, a través del medio *You Tube*. De manera adicional, se elaboró y distribuyó en los servicios públicos material informativo y orientador sobre el crimen en distintos idiomas, además de educar a grupos vulnerables sobre el delito sobre sus derechos y la creación de un número de servicio telefónico orientador sobre Trata de Personas³³.

Con respecto al área de Control y Persecución del Delito, se ha capacitado y dado charlas a funcionarios de la Policía de Investigaciones y a Carabineros de Chile, también se ha capacitado con instructivos y protocolos de actuación en

³¹ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública, 2013. Op. Cit. p. 6.

³² MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas 2015-2018. [en línea] 2015. Recuperado el: 29 de agosto 2018. p. 19. Desde: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/12/Plan-de-Accion-contra-la-Trata-de-Personas-2015-2018.pdf>>.

³³ *Ibid.* p. 20.

caso del delito a fiscalizadores laborales y fiscalizadores sanitarios³⁴. Adicionalmente han recibido capacitaciones miembros del poder judicial, jueces de garantía, fiscales y miembros de tribunales orales, además de recibir instrucción con una “Guía de Buenas Prácticas en la Investigación Criminal del Delito de Trata de Personas”³⁵.

En relación al área de Protección y Asistencia a Víctimas, Chile ha generado mecanismos de coordinación con los consulados en temáticas relativas al retorno asistido y protegido de víctimas del delito, además de facilitar ayuda en la entrega de documentos de identidad³⁶. Se han elaborado distintos informes para conocer el cumplimiento del país en materia de asistencia a víctimas del delito y también en relación a posibles propuestas para la mejor y más eficaz atención a víctimas³⁷. Se creó, además, la “Casa de Acogida Josefina Bahati”, siendo la primera iniciativa de protección residencial que busca apoyar a las mujeres víctimas de Trata de Personas con fines de explotación sexual, en el proceso de reparación e integración social. En relación al área legal, se realizó un diagnóstico para identificar las dificultades en la interposición de medidas cautelares y demandas civiles por parte de los querellantes en causas formalizadas por el delito de Trata de Personas³⁸.

Finalmente, con respecto al área de Cooperación y Coordinación Interinstitucional, el país se ha suscrito a convenios asociados a los ejes estratégicos del “Plan de Acción” con otros Estados y/o instituciones públicas y privadas para promover la cooperación internacional relativa al delito³⁹. Adicionalmente, se realiza un informe anual estadístico sobre la situación del país en relación al crimen y otro informe de tipo cualitativo en materia de Trata de Personas.

PAÍSES EN ESTUDIO PARA LA COMPARACIÓN DE POLÍTICAS DE TRATA DE PERSONAS

Para poder cumplir con el objetivo general del artículo, y por tanto, para realizar la comparación de las políticas públicas chilenas de Trata de Personas con las de Estados Unidos, Canadá, Alemania y Reino Unido, es que estos países se consideraron según la información que dispone el informe *Trafficking In Persons Report*⁴⁰, generado por el Departamento de Estado de los Estados Uni-

³⁴ *Ibíd.* p. 21.

³⁵ *Ibíd.* p. 22.

³⁶ *Ibíd.* p. 23.

³⁷ *Ibíd.* p. 24.

³⁸ *Ibíd.* p. 25.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ DEPARTMENT of State of The United States of America. *Trafficking In Persons Report 2018*. [en línea] junio 2018. Recuperado el: 27 de agosto 2018. Desde:

dos, que anualmente clasifica a todos los países adscritos al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, según su cumplimiento con los estándares para detener el delito. Para ello, categoriza a los países en uno de los siguientes niveles: Tier 1, Tier 2, Tier 2 Watch List y Tier 3, siendo el primero de ellos el de más alta clasificación, en cuanto a su cumplimiento con los estándares de Trata de Personas.

Igualmente, de manera adicional se consideraron las estadísticas correspondientes a los diez países que poseen la mayor cantidad de población migrante, entre los años 2000 y 2017, que fueron obtenidas de todas las ediciones existentes del documento *International Migration Report*⁴¹, realizado por las Naciones Unidas.

Ambos informes, además de tener una permanencia de más de diez años registrando estadísticas migratorias, como es el caso del *International Migration Report*, y clasificando las acciones de los países respecto a la Trata de Personas, como hace el *Trafficking In Persons Report*, ofrecen seriedad y consideran múltiples mecanismos tendientes a capturar el máximo de información respecto a los crímenes.

Conforme a lo anterior, los únicos países que mantuvieron inalterablemente una permanencia entre los diez países con más población migratoria, entre los años 2000 al 2017, según todas las ediciones del *International Migration Report*⁴², fueron: Estados Unidos, Alemania, Rusia, Arabia Saudita, Reino Unido, Canadá y Francia. De todos ellos, únicamente Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y Francia, son clasificados por el último *Trafficking In Persons Report* del año 2018, con Tier 1, equivalente a "Países cuyos gobiernos cumplen a cabalidad con los mínimos estándares del Acta de Protección para las Víctimas de Trata de Personas"⁴³. De manera adicional, estos países han mantenido inalterablemente esta clasificación, desde hace mínimo doce años, con la única excepción de los Estados Unidos, quien desde el año 2010 la mantiene, fecha que corresponde al mismo año de ingreso como país de estudio al *Trafficking In Persons Report*.

Con el propósito de establecer un balance geográfico en el análisis, se seleccionarán solo cuatro países: dos americanos y dos europeos. La variable para seleccionar a dos de los tres países europeos, corresponde a la mayor cantidad

<<https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>>.

⁴¹ UNITED Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2017*. [en línea] 2017. Recuperado el: 1 de agosto 2018. p. 6. Desde: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf>.

⁴² Todas las ediciones existentes del *International Migration Report* corresponden a las de los años: 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017.

⁴³ DEPARTMENT of State of The United States of America, 2018. Op. Cit. p. 53.

de población migrante en el año 2017. Este resultado puede visualizarse en la Tabla N°1:

Tabla N° 1
Países con mayor número de población migrante durante el año 2017, que además recibieron la clasificación Tier 1 del Trafficking In Persons Report 2018

PAÍSES	MILLONES DE MIGRANTES
Estados Unidos	49.8
Alemania	12.2
Reino Unido	8.8
Francia	7.9
Canadá	7.9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recabados en UNITED Nations Department of Economic and Social Affairs. International Migration Report 2017. [en línea] 2017. Recuperado el: 01 de agosto 2018. p. 6. Desde: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf

Conforme a estos antecedentes, se ha seleccionado a Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá como países referentes en el ámbito de las políticas públicas orientadas a combatir la Trata de Personas.

COMPARACIÓN SOBRE TRATA DE PERSONAS

En el presente apartado, se realizará una comparación descriptiva de las políticas públicas chilenas sobre Trata de Personas, con las que poseen Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, con el objetivo de identificar las brechas, señalando las similitudes y diferencias entre estos países con Chile. Con el mismo propósito, se utilizará el método comparativo con el ánimo de poder esclarecer de forma precisa los diferentes ángulos relativos que abordan los crímenes. Lo anterior, conlleva a un análisis en los siguientes aspectos: en el apartado legal, se revisarán los principales aspectos de las legislaciones, estableciendo sus similitudes y diferencias; y por último, se realizará una comparación por áreas de las políticas públicas que los países han elaborado, con el propósito de reflejar sus estrategias para combatir los delitos. Adicionalmente, en esta etapa se identificarán las fortalezas de las políticas públicas chilenas relativas a los crímenes y las áreas de oportunidad que presente la planificación chilena.

COMPARACIÓN LEGISLATIVA SOBRE TRATA DE PERSONAS

Para realizar el análisis comparativo en relación al Marco Legal, en este apartado se establecerán las dos principales áreas sobre las cuales ambos paí-

ses poseen legislación inherente a la Trata de Personas, de acuerdo al siguiente detalle: penas y sanciones, y consentimiento de la víctima del delito.

Penas y sanciones por el delito de Trata de Personas

Con el fin de realizar una síntesis en relación a las penas y sanciones que se conocen de Chile, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, es que a continuación se presenta en la siguiente tabla, un resumen de las penas consideradas en el Código Penal de cada país:

Tabla N° 2
Resumen de las penas y sanciones por el delito de Trata de Personas en los países de estudio

CONCEPTOS DEL DELITO	CHILE ⁴⁴	ESTADOS UNIDOS ⁴⁵	ALEMANIA ⁴⁶	REINO UNIDO ⁴⁷	CANADÁ ⁴⁸
Existencia del delito de Trata de Personas en la legislación.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Penas para los que realizan el delito de Trata de Personas en víctimas mayores de edad.	5 a 15 años de cárcel.	10 años a cadena perpetua.	6 meses a 10 años de cárcel.	Cadena Perpetua.	4 a 14 años de cárcel.
Penas para los que realizan el delito de Trata de Personas en víctimas mayores de edad, más agravantes.	5 a 15 años de cárcel.	15 años a cadena perpetua.	12 meses a 10 años de cárcel.	Cadena Perpetua.	5 años a cadena perpetua.
Penas para los que realizan el delito de Trata de Personas en víctimas menores de edad.	10 a 15 años de cárcel.	10 años a cadena perpetua.	12 meses a 10 años de cárcel.	Cadena Perpetua.	5 a 14 años de cárcel.

⁴⁴ LEY N° 20.507. 2011. Loc. Cit.

⁴⁵ OFFICE of the Law Revision Counsel. 18 U.S. Code § 1590 - Trafficking with respect to peonage, slavery, involuntary servitude, or forced labor. [en línea] s.f. Recuperado el: 20 de agosto 2018. Desde: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1590>> y OFFICE of the Law Revision Counsel. 18 U.S. Code § 1591 - Sex trafficking of children or by force, fraud, or coercion. [en línea] s.f. Recuperado el: 20 de agosto 2018. Desde: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1591>>.

⁴⁶ BUNDESMINISTERIUM der Justiz and für and für Verbraucherschutz. German Criminal Code. [en línea] 2016. Recuperado el: 8 de agosto 2018. pp. 99-100. Desde: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.pdf>.

⁴⁷ PARLIAMENT of the United Kingdom. Modern Slavey Act 2015. [en línea] 30 marzo 2015. Recuperado el: 4 de septiembre 2018. Desde: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf>

⁴⁸ CANADIAN Minister of Justice. Criminal Code. [en línea] 19 diciembre 2016. Recuperado el: 4 de septiembre 2018. pp. 350-351. Desde: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>>.

Penas para los que realizan el delito de Trata de Personas en víctimas menores de edad, más agravantes.	10 a 15 años de cárcel.	15 años a cadena perpetua.	12 meses a 10 años de cárcel.	Cadena Perpetua.	6 años a cadena perpetua.
La legislación aumenta las penas si es que existen agravantes como secuestro, abuso sexual o muerte de la víctima.	No.	Sí.	Sí.	Siempre es Cadena Perpetua.	Sí.
El victimario arriesga la máxima pena establecida en el país.	No.	Sí.	No.	Sí.	Sí.
La legislación establece multas de tipo económicas para el victimario hacia la víctima de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	No.	Sí.	No.

Fuente: Elaboración propia, basada en los Códigos Penales de cada país.

Chile en relación a los cuatro países de estudio presenta aspectos disímiles en las condenas de Trata de Personas que establece su Código Penal: la legislación chilena no establece, en ningún caso, la máxima pena para los victimarios del delito, como sí lo hacen los países de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá; por tanto, ante un mismo delito de Trata de Personas, los victimarios que lo hayan cometido en Chile, arriesgan menos años de cárcel que aquellos que los cometen en los países objeto del análisis. De manera adicional, la ley en Chile no establece agravantes ni penas distintas si es que se incurre en el secuestro, el abuso sexual, o la muerte de la víctima, como sí lo hacen las legislaciones de todos los países en estudio, a excepción por supuesto de Reino Unido, quien establece la pena máxima posible, como es cadena perpetua, para todo aquel que cometa el delito.

En lo referido a los aspectos legales coincidentes, Chile al igual que Estados Unidos y Reino Unido, establecen que el victimario deberá pagarle una multa de tipo económica a la víctima del delito. Además, la legislación chilena, de la misma manera que todos los Códigos Penales de los países de estudio, consideran una diferenciación en sus penas para sancionar a los victimarios de personas menores de dieciocho años.

En el aspecto de penas y sanciones, Chile presenta evidencia de ser más débil frente a los otros países en estudio. Mientras que como fortaleza se puede

destacar que establece penas distintas, y por cierto mayores, si es que el victimario cometió el delito con un menor de 18 años, y que también decreta el pago de una multa económica del victimario hacia la víctima; existen muchas más diferencias con los otros países de análisis, lo cual manifiesta la debilidad de la legislación chilena. Un ejemplo de ello es la determinación de imponer la pena máxima establecida en el país para el victimario, lo cual parece ser algo básico entre Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, sobre todo si se considera que la Trata de Personas es un sinónimo de esclavitud moderna, donde la explotación y cosificación de la víctima ocurre de manera permanente, sus consecuencias afectan el área social, sexual, física y psicológica del individuo, y más importante aún, violan los derechos humanos más primordiales de la persona. Es por ello que Chile debiese advertir la manera en que penalizan el crimen en países que son considerados como modelos en el combate del delito, con el fin de analizar y evaluar un aumento de la pena que arriesgaría el victimario.

Consentimiento de la víctima del delito de Trata de Personas

A modo de realizar una síntesis en relación al consentimiento de la víctima del delito de Trata de Personas en Chile, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, es que a continuación se presenta una tabla resumen con estos principales aspectos para cada país:

Tabla N° 3
Consentimiento de la víctima de Trata de Personas en los países en estudio

CONSENTIMIENTO DE LA VÍCTIMA	CHILE⁴⁹	ESTADOS UNIDOS⁵⁰	ALEMANIA⁵¹	REINO UNIDO⁵²	CANADÁ⁵³
La legislación aborda explícitamente el consentimiento de la víctima en el delito de Trata de Personas.	Sí	No	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración Propia, basada los Códigos Penales de cada país.

El consentimiento de la víctima en el delito de Trata de Personas ha sido tema de larga discusión, debido a que existe la posibilidad de que la defensa del victimario pudiese alegar que la víctima haya entregado su consentimiento implícito para ejecutar el delito, por ejemplo, en haber migrado por trabajo o en

⁴⁹ LEY N° 20.507. 2011. Loc. Cit.

⁵⁰ OFFICE of the Law Revision Counsel. Loc. Cit.

⁵¹ BUNDESMINISTERIUM der Justiz and für and für Verbraucherschutz. 2016. Loc. Cit.

⁵² PARLIAMENT of the United Kingdom. Loc. Cit.

⁵³ CANADIAN Minister of Justice. 2016. Loc. Cit.

haber participado de la prostitución. Es por ello que con el objetivo de abordar en profundidad este debate, un estudio⁵⁴ relacionado con la manera en que distintas legislaciones abordan el consentimiento de la víctima en el delito de Trata de Personas, destacó que de manera general, el consentimiento es considerado como irrelevante e improcedente al momento de ser víctima del delito, dado que el victimario debe utilizar distintos medios de abuso para retener a su víctima.

Sin embargo, expertos concluyen que no hacer referencia al consentimiento sobre Trata de Personas en las legislaciones de cada país, “...*podriese aumentar el riesgo de una interpretación excesivamente amplia del delito*”⁵⁵, lo cual podría tener consecuencias graves para el juicio, a modo que se podría “...*anular, viciar o menoscabar el consentimiento de la presunta víctima*”⁵⁶ y por tanto, atenuar el delito que se le inculpa al victimario: “*Puede que las cuestiones relativas al consentimiento no se planteen en los casos graves y claros de Trata de Personas, pero... en casos menos sencillos, el consentimiento a veces se convierte en una forma de dilucidar si se ha cometido trata u otro delito, o incluso si no se ha cometido delito alguno*”⁵⁷.

Es por ello que, dada la importancia del consentimiento explícito en la legislación sobre Trata de Personas, en este apartado se abordará si los Códigos Penales de los países de estudio plantean de forma manifiesta el consentimiento de la víctima.

Las legislaciones de Estados Unidos como también la de Alemania, no hacen referencia de forma explícita al consentimiento por parte de la víctima en ninguna parte de sus enunciados. Caso contrario ocurre en Canadá y en Reino Unido, donde el Código Penal de cada país no considera como atenuante el hecho que el victimario alegue haber cometido el delito bajo el consentimiento de la víctima, ya sea para los mayores o los menores de dieciocho años, en ninguno de sus artículos.

Chile, al igual que Canadá y Reino Unido, hace referencia explícita al consentimiento de la víctima solo que, en cambio, su Código Penal hace una pequeña diferenciación respecto de los mayores y menores de dieciocho años: para las víctimas que sean mayores de edad el artículo N° 411 quáter tipifica que el haber actuado con el consentimiento de la víctima no se considerará válido si la persona fue sometida a “...*violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder,*

⁵⁴ OFICINA de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El papel del consentimiento en el Protocolo contra la Trata de Personas. [en línea] 2014. Recuperado el: 27 de agosto 2018. Desde: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/UNODC_2014_Issue_Paper_Consent_ES.pdf>.

⁵⁵ *Ibíd.* p.35.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.* p. 79.

*aprovechamiento de su vulnerabilidad, dependencia o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios*⁵⁸.

Conforme a lo anterior, quien comete el crimen, no puede apelar al consentimiento de su víctima como un atenuante cuando se demuestre que ha actuado de manera indebida para obtenerlo. En el caso de las víctimas menores de 18 años, la legislación chilena no acepta ni valida bajo ninguna circunstancia que el victimario alegue haber actuado con el consentimiento de su víctima, ya que ésta por el solo hecho de ser menor de edad está protegida por ley, aun cuando su victimario no haya ejercido el aprovechamiento de su vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos u otros beneficios, ni se emplee el abuso de poder en su contra o no sea objeto de coacción, violencia, intimidación o engaño.

Es importante señalar que aun cuando la ley chilena establece diferencias entre los mayores y menores de 18 años, el espíritu de la ley castiga el crimen de Trata de Personas aun cuando las víctimas, siendo mayores de 18 años, hayan entregado su consentimiento y éste haya sido obtenido por el victimario mediante alguna de las acciones descritas en el artículo N° 411 quáter. Conforme a lo anterior, Chile se ve fortalecido en comparación a Estados Unidos y Alemania, ya que la legislación hace referencia de manera explícita al consentimiento, dejando sin espacios para interpretaciones que puedan hacer favorable el enjuiciamiento para el victimario. De esta manera, Chile al reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se ven inmersas las víctimas de Trata de Personas, deja en evidencia su visión respecto de proteger a la víctima, garantizar su integridad y voluntad para combatir el crimen.

COMPARACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TRATA DE PERSONAS

Los Gobiernos de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y Chile, han diseñado sus respectivas políticas públicas para combatir la Trata de Personas. Esos conjuntos de medidas se encuentran plasmados en los Planes Estratégicos de cada país que, además, incluyen diversas áreas de acción, las cuales se visualizan en la siguiente tabla explicativa:

⁵⁸ LEY N° 20.507, 2011. Loc. Cit.

Tabla N° 4
Áreas de acción de los planes estratégicos sobre Trata de Personas de los países en estudio

5880616263

ÁREAS DE ACCIÓN	CHILE ⁵⁹	ESTADOS UNIDOS ⁶⁰	ALEMANIA ⁶¹	REINO UNIDO ⁶²	CANADÁ ⁶³
Prevención del Delito.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Enjuiciamiento/ Persecución del Delito.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Protección de la Víctima.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Cooperación Interinstitucional/ Colaboración Nacional.	Sí.	No.	No.	No.	Sí.
Preparación del Delito.	No.	No.	No.	Sí.	No.

Fuente: Elaboración propia basada en los Planes Estratégicos de Trata de Personas de cada país.

Todos los países en estudio incluyen las áreas de Prevención del Delito, Enjuiciamiento/Persecución del Delito y Protección de la Víctima. Sin embargo, solo Reino Unido, Canadá y Chile sostienen entre los pilares de sus Planes Estratégicos un área de acción adicional, lo cual, evidentemente refleja una fortaleza de estos Gobiernos en relación a las políticas públicas que han establecido para combatir la Trata de Personas. En el caso de Reino Unido, esta sección denominada como “Preparación del Delito” tiene como objetivo “...reducir el daño causado por la Trata de Personas, a través de un mejorado sistema de identificación de víctimas”⁶⁴. En el caso de Canadá, su sección “Colaboración y Conocimiento Nacional e Internacional”, pretende “...facilitar el desarrollo continuo de políticas y herramientas efectivas para asegurar un enfoque coordinado y exhaustivo, en

⁵⁹ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. 2015. Loc. Cit.

⁶⁰ DEPARTMENT of State of The United States of America, Trafficking In Persons Report 2017. [en línea] junio 2017. Recuperado el: 28 de agosto 2018. p. 415. Desde: <<https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>>

⁶¹ EUROPEAN Comission. Together against trafficking in human beings. Germany. [en línea] febrero 2017. Recuperado el: 9 de agosto 2018. Desde: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/content/nip/germany_en#3>.

⁶² GOVERNMENT of The United Kingdom. Modern Slavery Strategy. [en línea] noviembre 2014. Recuperado el: 12 de agosto 2018. p. 10. Desde: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/383764/Modern_Slavery_Strategy_FINAL_DEC2015.pdf>.

⁶³ GOVERNMENT of Canada. National Action Plan to Combat Human Trafficking. [en línea] 2012. Recuperado el: 7 de agosto 2018. Desde: <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/ntnl-ctn-pln-cmbt-eng.pdf>>.

⁶⁴ GOVERNMENT of The United Kingdom, 2014. Op. Cit. p. 10.

*el área nacional e internacional*⁶⁵. Para el caso chileno, la sección “Cooperación y Coordinación Interinstitucional”, tiene como objetivo que el grupo de trabajo amplíe su conocimiento sobre Trata de Personas y que además se promueva “...la suscripción de acuerdos bilaterales para combatir este delito, que tiene características transnacionales”⁶⁶.

A razón de que los Planes Estratégicos de Trata de Personas de los países en estudio poseen distintas áreas de acción, este apartado revisará únicamente las políticas públicas de las áreas comunes con que estos países programan sus Planes Estratégicos, las cuales son: Prevención del Delito, Enjuiciamiento / Persecución del Delito y Protección de la Víctima. Se ejecutará una comparación de las políticas públicas, identificando las principales diferencias que presenten las políticas de los Planes Estratégicos de los países en estudio, respecto de las de Chile, y de la misma manera se identificarán las áreas de oportunidad que se detecten en la planificación chilena de Trata de Personas.

Prevención del delito

Las principales medidas de prevención de Trata de Personas que llevan a cabo los Gobiernos de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y Chile, en sus Planes Estratégicos de combate del delito, se visualizan en la siguiente tabla explicativa:

⁶⁵ GOVERNMENT of Canada, 2012. Op. Cit. p. 19.

⁶⁶ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública, 2015. Op. Cit. pp. 17-18.

Tabla N° 5
Políticas del área de prevención de Trata de Personas de los países en estudio

POLÍTICAS DEL ÁREA DE PREVENCIÓN DEL DELITO	CHILE⁶⁷	ESTADOS UNIDOS⁶⁸	ALEMANIA⁶⁹	REINO UNIDO⁷⁰	CANADÁ⁷¹
El Gobierno brinda un sistema de prevención del delito.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Campañas de sensibilización del delito.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Focalización en población potencialmente vulnerable.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Presencia de sitios web y líneas telefónicas informativas del delito.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.

Fuente: Elaboración propia basada en los Planes Estratégicos de Trata de Personas de cada país.

Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, enfocan esta área en campañas de sensibilización del delito. En relación a ellas, se muestra una clara orientación hacia la población posiblemente vulnerable, como son los migrantes, los solicitantes de asilo, indígenas, niños y adolescentes. En específico, se visualiza el manejo de los medios sociales para llegar al público menor de 18 años, campañas educativas que son enseñadas por padres y educadores en colegios o escuelas, y la originalidad que las campañas tienen para ser masificadas, como son maratones y corridas deportivas, en el caso de Reino Unido. En ese mismo país se destaca, además, una campaña de concientización del delito, que no es

⁶⁷ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública, 2015. Op. Cit. pp. 19-20.

⁶⁸ DEPARTMENT of State of The United States of America. 2017. Op. Cit. pp. 417-420 y DEPARTMENT of State of The United States of America. Trafficking In Persons Report 2016. [en línea] junio 2016. Recuperado el: 27 de junio 2018. p. 392. Desde: <<https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>>

⁶⁹ INTERNATIONAL Labour Organization. ESF/XENOS-Project "Berlin Alliance against Human Trafficking into Labour Exploitation". [en línea] s.f. Recuperado el: 9 de agosto 2018. p. 2. Desde: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/WCMS_140856/lang--en/index.htm>. y DEPARTMENT of State of The United States of America. 2016. Op. Cit. p. 180.

⁷⁰ HM Government. 2016 Report of the Inter-departmental Ministerial Group on Modern Slavery. [en línea] octubre 2016. Recuperado el: 12 de agosto 2018. pp. 26-27. Desde: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559690/Modern_Slavery_IDMG_Report_2016.pdf>.

⁷¹ GOVERNMENT of Canada. National Action Plan to Combat Human Trafficking: 2014-2015 Annual Report on Progress [en línea] marzo 2016. Recuperado el: 7 de septiembre 2018. pp. 6-7. Desde: <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt-prgrss-2015/ntnl-ctn-pln-cmbt-prgrss-2015-en.pdf>>.

dirigida hacia la población vulnerable, como ocurre en los demás casos, sino que es destinada al público masculino comprador de sexo con el fin de reducir la demanda de explotación sexual. Adicionalmente, se advierte la utilización de sitios web y líneas de ayuda, que se encuentran abiertas todos los días de la semana, las 24 horas del día, para reportar casos del delito.

Chile, en el área de Prevención del Delito se encuentra igualmente orientado en la realización de campañas de sensibilización. Al igual que los demás países modelo, Chile tiene campañas específicas para el público que representa mayor vulnerabilidad en el país, como son los extranjeros⁷², a quienes se les ha entregado afiches, volantes y trípticos alusivos a la materia. Adicionalmente, el país cuenta con una campaña audiovisual informativa del delito, que circula por un medio social, y también indica a través de su sitio web, los números telefónicos para denunciar posibles casos de Trata de Personas.

No obstante lo anterior, para Chile se visualizan diversas áreas de oportunidad de mejora. Una de ellas se relaciona con la educación sobre el delito en niños y adolescentes. Si bien es un hecho que las víctimas identificadas en el país son casi en su totalidad de nacionalidad extranjera, es posible que esas estadísticas puedan cambiar en un futuro. Es por esta razón que se debe prevenir concientizando a los menores de 18 años que, por la vulnerabilidad que su corta edad implica, representan un grupo importante de riesgo.

Otra oportunidad de mejora para Chile se relaciona con la masificación y visualización que se le da a sus campañas. Además, de repartir documentos informativos, la única campaña audiovisual que tiene el país es del año 2015, la cual no ha sido actualizada o reformulada en tres años. Si Chile de verdad desea prevenir de manera eficaz el delito, debiese concentrar mayores recursos en la creación de nuevos métodos de concientización del crimen, tal como lo hace Reino Unido, enfocándose en los demandantes de la explotación, o con corridas y maratones deportivas, que puedan ser informativas y, además, orientadas a la familia.

Enjuiciamiento/Persecución del delito

Las principales políticas de persecución del delito de Trata de Personas que llevan a cabo los Gobiernos de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y Chile, en sus Planes Estratégicos de combate del crimen, se visualizan en la siguiente tabla explicativa:

⁷² Desde el año 2011 al 2015, el 100% de las víctimas identificadas en las causas formalizadas en Chile correspondía a personas extranjeras. Únicamente el año 2016 hubo tres víctimas de nacionalidad chilena, situación que se revierte el año 2017, volviendo a existir un 100% de víctimas extranjeras. Los anteriores datos fueron obtenidos según: MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. 2018. Loc. Cit.

Tabla N° 6
Políticas del área de enjuiciamiento de Trata de Personas de los países en estudio

POLÍTICAS DEL ÁREA DE ENJUICIAMIENTO DEL DELITO	CHILE⁷³	ESTADOS UNIDOS⁷⁴	ALEMANIA⁷⁵	REINO UNIDO⁷⁶	CANADÁ⁷⁷
El Gobierno brinda un sistema de enjuiciamiento del delito.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Capacitaciones a miembros de la policía, del poder judicial y otros.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Existencia de grupos policiales dedicados con exclusividad al crimen.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.

Fuente: Elaboración propia basada en los Planes Estratégicos de Trata de Personas de cada país.

Los países en estudio se concentran en esta área específica en capacitar periódicamente a sus funcionarios policiales y a los miembros del poder judicial, como abogados, jueces y fiscales, con el objetivo de aumentar la frecuencia con que casos relativos al crimen son detectados. Además, se visualiza la creación de grupos policiales enfocados de manera exclusiva en el delito de Trata de Personas.

Chile cuenta, al igual que Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá, con educación y capacitaciones para funcionarios de la policía (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones en el caso chileno) y miembros del poder judicial sobre Trata de Personas. De manera adicional, desde el año 2008, Chile cuenta con servicios especializados en el crimen gracias a la creación de la Brigada de Trata de Personas, perteneciente a la Policía de Investigaciones.

Se puede visualizar, por tanto, que las políticas relacionadas con el Enjuiciamiento/Persecución del delito en Chile se encuentran en la misma dirección al compararse con los otros países referenciales sobre Trata de Personas. Esta situación refleja la preocupación del Gobierno por condenar de manera efectiva

⁷³ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública, 2015. Op. Cit. pp. 21-22.

⁷⁴ DEPARTMENT of State of The United States of America, 2017. Op. Cit. p. 416, y DEPARTMENT of State of The United States of America, 2016. Op. Cit. p. 388.

⁷⁵ DEPARTMENT, 2016. Ibid. p. 179.

⁷⁶ HM Government. 2016. Op. Cit. p. 21.

⁷⁷ GOVERNMENT of Canada. 2016. Op. Cit. pp. 11-13.

a los culpables del delito, lo cual pone en evidencia el firme sistema que posee Chile al momento de perseguir y enjuiciar a los victimarios del crimen.

Protección de la víctima

Los Gobiernos de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y Chile, presentan en sus Planes Estratégicos de combate de Trata de Personas, específicamente en el área de protección de la víctima, las siguientes políticas que se visualizan en la siguiente tabla explicativa:

Tabla N° 7
Políticas del área de protección a la víctima de Trata de Personas de los países en estudio

POLÍTICAS DEL ÁREA DE PROTECCIÓN A LA VÍCTIMA DEL DELITO	CHILE⁷⁸	ESTADOS UNIDOS⁷⁹	ALEMANIA⁸⁰	REINO UNIDO⁸¹	CANADÁ⁸²
El Gobierno brinda un sistema de protección a las víctimas nacionales o extranjeras.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
El Gobierno condiciona la entrega de servicios hacia las víctimas.	No.	Sí.	Sí.	No.	No.
Visado o permiso de residencia para las víctimas extranjeras de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	Sí.	No.	Sí.
Período de reflexión para las víctimas extranjeras de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Permiso de trabajo para las víctimas extranjeras de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	Sí.	No.	Sí.
Servicios de alojamiento para las víctimas de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Servicios de salud para las víctimas de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.

Servicios de traducción para las víctimas extranjeras de Trata de Personas.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.	Sí.
Servicios educacionales para las víctimas de Trata de Personas.	Sí.	No.	Sí.	No.	No.

Fuente: Elaboración propia basada en los Planes Estratégicos de Trata de Personas de cada país.

Todos los países en estudio entregan un servicio de protección a víctimas de Trata de Personas, ya sean víctimas nacionales o extranjeras. Entre los servicios que los países entregan a las víctimas nacionales se encuentran los servicios de salud y salud mental, además de apoyo u orientación legal.

En el caso de las víctimas extranjeras, todos los países en estudio entregan protección migratoria al afectado, con el fin de entregarles servicios para su socorro inmediato y su permanencia en el país. Estados Unidos entrega la visa de estatus T de no inmigrante, o más conocida como “Visa T”; Alemania, al igual que Canadá, entrega un período de reflexión y luego un permiso de residencia si la víctima lo solicita; mientras que Reino Unido ofrece únicamente un período de reflexión y recuperación para las víctimas, que consiste en brindarle tiempo al afectado para que pueda tomar alguna decisión de acuerdo a sus opciones (cooperar o no en el juicio de sus victimarios) y además recibir los servicios de ayuda por parte del Gobierno.

Entre los servicios específicos que todos los países en estudio entregan a víctimas extranjeras, se encuentran alojamiento, salud, orientación legal y servicios de interpretación y traducción. Todos, además, con la sola excepción de Reino Unido, entregan un permiso de trabajo para la víctima. Alemania, asimismo, es el único que ofrece a la víctima extranjera de Trata de Personas servicios educacionales.

Es necesario señalar que de todos los países en estudio, Estados Unidos y Alemania son los únicos que condicionan los servicios entregados a las víctimas extranjeras, a cambio de su ayuda como testigos en el juicio correspondiente.

Chile, al igual que los demás países objeto del presente análisis, también protege a las víctimas de Trata de Personas nacionales y extranjeras. Las víctimas nacionales pueden recibir servicios de salud y salud mental, alojamiento, en caso de necesidad y apoyo u orientación legal. En el caso de que las víctimas sean extranjeras o que no sean residentes permanentes en el país, se les brinda el derecho de solicitar un ‘Permiso de Residencia Temporal’ al Departamento Chileno de Extranjería y Migración, por un período mínimo de seis meses.

Los servicios a los que pueden optar las víctimas extranjeras en Chile son: alojamiento, atención médica, psicológica y psiquiátrica, servicios de traducción

e interpretación, asesoría jurídica, acceso al empleo y, finalmente, intervención socioeducativa.

Es necesario señalar que Chile, con deseos de proteger a la víctima de la situación de extrema vulnerabilidad que está viviendo, no exige la colaboración de ella en los procesos de investigación y juicio de su victimario a cambio de la entrega de beneficios y servicios inmigratorios, como lo hace Estados Unidos y Alemania.

De esta manera es posible afirmar que Chile se encuentra bien posicionado y orientado en sus políticas de Protección a Víctimas, ya que el país ofrece un abanico variado de servicios para las víctimas nacionales o extranjeras de Trata de Personas, muy similar e incluso mayor a los que ofrecen los países modelo; y, además, no condiciona la ayuda brindada a las víctimas del delito. Todo lo anterior, por tanto, permite a la víctima escapar de la influencia de sus victimarios, darle tiempo para decidir si quiere volver a su país de origen (en caso de que la víctima sea extranjera) y otorgarle un período para que pueda recuperarse del trauma físico o mental que haya sufrido.

CONCLUSIONES

Conforme a la revisión de los antecedentes que se ha efectuado en los apartados anteriores, a continuación, se realizarán recomendaciones y propuestas de acciones correctivas, que deberían ser evaluadas por las entidades correspondientes para ser incorporadas en las políticas públicas de Chile, en aquellos aspectos más deficitarios que evidencia el país, en relación a sus políticas de Trata de Personas.

Con respecto a la ley, es importante mencionar que la pena más alta con que en Chile se sanciona el delito de Trata de Personas corresponde a los 10 años de cárcel, en caso de que la víctima sea mayor de 18 años, y a 15 años de cárcel, si la víctima es menor de edad; en los países referentes, la pena máxima para los victimarios corresponde a la cadena perpetua.

Chile, según lo estipulado en su Código Penal, considera que la pena máxima a la que un victimario puede acceder es la pena de presidio mayor en su grado máximo, la cual se traduce en un tiempo de cárcel que va desde los 15 años a los 20 años de presidio. Teniendo en cuenta que la Trata de Personas es un delito que viola permanentemente los derechos básicos de la persona, que emula la esclavización de mujeres, hombres y niños, y que además el individuo sufre severas consecuencias a corto, mediano y largo plazo, Chile debiese modificar sus penas de prisión para todos aquellos que cometan el delito de Trata de Personas, independientemente de la edad que tenga la víctima, a la pena máxima establecida en el país correspondiente a presidio mayor en su grado máximo (15 a 20 años), con el fin de castigar de manera efectiva y duramente a un delito

que violenta física, social, psicológica y sexualmente al individuo. De esta manera, Chile estaría aplicando penas equivalentes en relación a la condena máxima que contempla su Código Penal, tal como ocurre en los países referentes.

Es importante señalar que Chile en esta materia posee actualmente cuatro Proyectos de Ley que se encuentran todavía en proceso de tramitación en el Congreso Nacional: uno de ellos desde el año 2011, el segundo desde el año 2014, el tercero desde el año 2015 y el más reciente desde julio del año 2016. El proyecto correspondiente al del año 2014 indica justamente la modificación de las penas para el delito de Trata de Personas, con el objetivo de aumentarlas en cualquiera de sus grados, lo cual podría abarcar una pena de prisión máxima de 20 años. Sin embargo, el estado de tramitación en la que se encuentra este proyecto en particular y los otros restantes, a la fecha, evidencian que la velocidad con la que se tramitan los proyectos de ley no es la óptima y que existe una baja priorización en la discusión para aprobar, modificar y/o rechazar estas mociones. Por lo tanto, es relevante entregar mayor prioridad a este delito por parte del Gobierno, para que el Congreso pueda legislar esta temática. Es por ello que el Ejecutivo debiese establecer el sentido de urgencia para estas causales. Lo anterior adquiere relevancia, dadas las estadísticas que demuestran que en Chile las víctimas del delito son casi en su totalidad extranjeros y que, además, la población migrante en el país ha ido creciendo considerablemente y es muy probable que continuará aumentando de forma exponencial durante los próximos años; con lo cual esta población de mayor vulnerabilidad podría verse afectada por el delito.

Con respecto a las políticas públicas chilenas de Trata de Personas, el área de Prevención del Delito presenta áreas de oportunidad de mejora, específicamente con sus campañas de sensibilización o concientización. Dentro del conjunto de materiales de difusión del crimen que el Gobierno provee a la ciudadanía, se encuentra un instrumento audiovisual que fue difundido a través del medio *You Tube* en el año 2015. Este video entrega una descripción del delito, detalla el número de víctimas de Trata de Personas y, además, demuestra la posición contraria que el Gobierno tiene frente al crimen, con el lema “Chile dice NO a la Trata de Personas”.

El país, conforme al gran crecimiento de migrantes que ha tenido en los últimos años, debiese realizar nuevas campañas audiovisuales y visuales, mejoradas e innovadoras que, además, incluyan mayores medios de difusión, como la televisión, prensa escrita, revistas, y también publicidad exterior, como carteles, afiches y gráficas. Algunas sugerencias incluyen: la concientización del delito en el idioma nativo de los migrantes, incluyendo información de orientación para hacer las respectivas denuncias, como por ejemplo, el creole. También educación del crimen en menores de 18 años, relativa al conocimiento de sus derechos y a los riesgos asociados al delito, a través de técnicas comunicativas que incluyan a sus establecimientos educacionales; y, finalmente, la realización de un plan de

comunicación que sea orientado a informar a la ciudadanía sobre las formas de detección de casos de Trata de Personas para comprometerlos a no ser cómplices pasivos del delito.

Para concluir, y sin perjuicio de las brechas u oportunidades de mejora detalladas en los párrafos anteriores, Chile ha avanzado de manera significativa en sus políticas de Trata de Personas teniendo múltiples aspectos congruentes con las políticas ejercidas en Estados Unidos, Alemania, Reino Unido o Canadá. No obstante, es imprescindible que el país otorgue más visibilidad, prioridad y velocidad a todos los temas vinculados con el delito para poder hacer efectivas las modificaciones que refuercen las políticas ya implementadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAYA, D., RETUERTO, I. & TARDUCCI, G. Trata de Personas: La Protección de las Víctimas, una tarea de todas y todos. ONG Raíces. Santiago de Chile: Andros Impresores. 2011.
- BUNDESMINISTERIUM der Justiz and für and für Verbraucherschutz. German Criminal Code. [en línea] 2016. Recuperado el: 8 de agosto 2018. pp. 99-100. Desde: <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.pdf>.
- CANADIAN Minister of Justice. Criminal Code. [en línea] 19 diciembre 2016. Recuperado el: 4 de septiembre 2018. pp. 350-351. Desde: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>>.
- CERDA, Claudio. Delitos vinculados a Trata de Personas, se triplican en cinco años, según informe de PDI. Diario El Mercurio [en línea] 14 agosto 2018. Recuperado el: 1 de marzo 2018. Desde: <<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2018-02-14&dtB=14-02-2018 0:00:00&Paginald=8&bodyid=3>>.
- DECRETO N° 2.821 exento. Crea la “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”. Santiago, 31 de julio de 2008.
- DEPARTMENT of State of The United States of America. Trafficking In Persons Report 2016. [en línea] Junio 2016. Recuperado el: 27 de junio 2018. p. 392. Desde: <<https://www.state.gov/documents/organization/258876.pdf>>.
- DEPARTMENT of State of The United States of America, Trafficking In Persons Report 2017. [en línea] Junio 2017. Recuperado el: 28 de agosto 2018. p. 415. Desde: <<https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>>.
- DEPARTMENT of State of The United States of America. Trafficking In Persons Report 2018. [en línea] junio 2018. Recuperado el: 27 de agosto 2018. Desde: <https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf>>.
- DHARMADHIKARI, Ashwin S., “et al”. Tuberculosis and HIV: a global menace exacerbated via sex trafficking. International Journal of Infectious Diseases, 13 (5): 543-546. [en línea] 2009. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 544. Desde: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4451121/pdf/nihms690190.pdf>>
- END Slavery Now. Sex Trafficking. [en línea] 2016. Recuperado el: 15 de noviembre 2016. Desde: <<http://www.endslaverynow.org/learn/slavery-today/sex-trafficking>>.

- EUROPEAN Commission. Together against trafficking in human beings. Germany. [en línea] febrero 2017. Recuperado el: 9 de agosto 2018. Desde: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/content/nip/germany_en#3>.
- FISHER, Nicole. Human Trafficking Is In Plain Sight. Are You Supporting It Without Knowing? [en línea] 24 de abril 2017. Recuperado el: 1 de agosto 2018. Desde: <<https://www.forbes.com/sites/nicolefisher/2017/04/24/human-trafficking-in-plain-sight/#1f45dcce51f8>>.
- GOVERNMENT of Canada. National Action Plan to Combat Human Trafficking. [en línea] 2012. Recuperado el: 7 de agosto 2018. Desde: <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/ntnl-ctn-pln-cmbt-eng.pdf>>.
- GOVERNMENT of Canada. National Action Plan to Combat Human Trafficking: 2014-2015 Annual Report on Progress [en línea] marzo 2016. Recuperado el: 7 de septiembre 2018. pp. 6-7. Desde: <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt-prgrss-2015/ntnl-ctn-pln-cmbt-prgrss-2015-en.pdf>>.
- GOVERNMENT of The United Kingdom. Modern Slavery Strategy. [en línea] noviembre 2014. Recuperado el: 12 de agosto 2018. p. 10. Desde: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/383764/Modern_Slavery_Strategy_FINAL_DEC2015.pdf>.
- HISTORIA de la Ley N° 20.507 Tipifica los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal, por Jaime Quintana Leal “et al”. [en línea] 8 abril 2011. Recuperado el: 27 de agosto 2018. pp. 13-14. Desde: <<https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35003/1/HL20507.pdf>>.
- HM Government. 2016 Report of the Inter-departmental Ministerial Group on Modern Slavery. [en línea] octubre 2016. Recuperado el: 12 de agosto 2018. pp. 26-27. Desde: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559690/Modern_Slavery_IDMG_Report_2016.pdf>.
- HOSSAIN, Mazedra, “et al”. The Relationship of Trauma to Mental Disorders Among Trafficked and Sexually Exploited Girls and Women. *American Journal of Public Health*, 100 (12): 2442–2449. [en línea] 2010. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 2442. Desde: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2978168/pdf/2442.pdf>>.

- INTERNATIONAL Labour Organization. ESF/XENOS-Project “Berlin Alliance against Human Trafficking into Labour Exploitation”. [en línea] s.f. Recuperado el: 9 de agosto 2018. p. 2. Desde: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/WCMS_140856/lang--en/index.htm>.
- INTERNATIONAL Labour Organization. ILO Data Initiative on Child Labour and Forced Labour. [en línea] Noviembre 2016. Recuperado el: 15 de agosto 2018. p. 3. Desde: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--declaration/documents/publication/wcms_534450.pdf>.
- LEY N° 20.507 “Tipifica los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal”. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 8 de abril de 2011.
- MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Mesa Intersectorial de Trata de Personas, Datos 2011 a 2017. [en línea] febrero 2018. Recuperado el: 1 de agosto 2018. p. 7. Desde: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2018/02/Informe-Estad%C3%ADstico-Trata-de-Personas-2011-2017.pdf>>.
- MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas. [en línea] 2013. Recuperado el: 27 de agosto 2018. p. 2. Desde: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/MITP-Plan-de-Acci%C3%B3n-Nacional-contra-la-Trata-de-Personas-2013.pdf>>.
- MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas 2015-2018. [en línea] 2015. Recuperado el: 29 de agosto 2018. p. 19. Desde: <<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/12/Plan-de-Accion-contra-la-Trata-de-Personas-2015-2018.pdf>>.
- MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría del Interior crea “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”. Diario Oficial de la República de Chile, N° 39.141. p. 3. 19 de agosto de 2008.
- OFFICE of the Law Revision Counsel. 18 U.S. Code § 1590 - Trafficking with respect to peonage, slavery, involuntary servitude, or forced labor. [en línea] s.f. Recuperado el: 20 de agosto 2018. Desde: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1590>>.
- OFFICE of the Law Revision Counsel. 18 U.S. Code § 1591 - Sex trafficking of children or by force, fraud, or coercion. [en línea] s.f. Recuperado el: 20 de agosto 2018. Desde: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1591>>.

- OFICINA de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito. Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. [en línea] 2004 Recuperado el: 20 de agosto 2018. pp. 44-45. Desde: <<http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/tocebook.pdf>>.
- OFICINA de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El papel del consentimiento en el Protocolo contra la Trata de Personas. [en línea] 2014. Recuperado el: 27 de agosto 2018. Desde: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/UNODC_2014_Issue_Paper_Consent_ES.pdf>.
- ORGANIZACIÓN Mundial de la Salud. Comprender y Abordar la Violencia Contra las Mujeres: Trata de Personas. Washington D.C. [en línea] 2013. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 2. Desde: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/98857/1/WHO_RHR_12.42_spa.pdf>.
- PARLIAMENT of the United Kingdom. Modern Slavery Act 2015. [en línea] 30 marzo 2015. Recuperado el: 4 de septiembre 2018. Desde: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf>.
- SOTO, Julio. En torno a las amenazas: una aclaración conceptual. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. [en línea] s.f. Recuperado el: 8 de noviembre 2018. Desde: <https://www.anepe.cl/en-torno-a-las-amenazas-una-aclaracion-conceptual/#_edn1>.
- THE GLOBAL SLAVERY INDEX. The Global Slavery Index Report 2018. [en línea] Recuperado el: 23 de agosto 2018. p. ii. Desde: <https://cdn.globalslaveryindex.org/2018-content/uploads/2018/07/30093312/GSI-2018_FNL_180824_DigitalSmall-p.pdf>.
- TSUTSUMI, Atsuro, “et al”. Mental health of female survivors of human trafficking in Nepal. *Social Science & Medicine*, 66 (8):1841-1847. 2008. p. 1845.
- UNITED Nations Department of Economic and Social Affairs, International Migration Report. [en línea] 2017. Recuperado el: 1 de agosto 2018. p. 6. Desde: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf>.
- UNITED Nations Office on Drugs and Crime. An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action. New York. [en línea] 2008. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 87. Desde: <http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf>.

- UNITED Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons 2016. [en línea] 2016. Recuperado el: 22 de agosto 2018. p. 29. Desde: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>.
- UNITED Nations Treaty Collection. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. [en línea] 2016. Recuperado el: 1 de septiembre 2018. Desde: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&clang=_en>.
- UNITED States Department of State. Health Consequences of Trafficking in Persons. Democracy and Global Affairs. [en línea] 2007. Recuperado el: 18 de agosto 2018. p. 2. Desde: <<https://2001-2009.state.gov/documents/organization/91537.pdf>>.
- WOLPERS, Sophia T. Moving On Sand: Rethinking the security- development-migration, nexus in regarding to the EUCAP Sahel Niger Mission. University of Amsterdam. [en línea] 2016. Recuperado el: 20 de agosto 2018. p. 11. Desde: <https://www.researchgate.net/publication/307926046_Moving_on_Sand_-_Rethinking_the_security-development-migration_nexus_in_regard_to_the_EUCAP_Sahel_Niger_Mission>.

FUNDAMENTOS PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD. LA DEFENSA COMO POTENCIADOR[∞]

FULVIO QUEIROLO PELLERANO*

*"La Defensa es una función estatal básica y uno de los ámbitos públicos más singulares entre aquellos que sirven de puente entre el Estado y la sociedad".
Libro de la Defensa Nacional de Chile, mensaje de S.E. Presidente de la República, 2010.*

RESUMEN

La expansión de demandas sociales en "modo 2.0" conectadas con salud, educación, protección social y otras vinculadas a necesidades del colectivo nacional que no estarían siendo resueltas en plenitud por las diferentes administraciones de gobierno y que se han potenciado con otras manifestaciones que, desde la Ciencia Política, son conocidas como nuevas amenazas para el Estado, estarían provocando algún grado de fricción en el entorno de la gestión gubernamental, y de paso, han debilitado la gobernabilidad de los sectores afectados. En ese ámbito, se postula que "a la administración del Estado le correspondería elaborar ciertas estrategias" que contribuyan a satisfacer aquellas necesidades que demanda la población, destacándose como instrumento más eficiente aquel que procure la generación de políticas públicas. Por ello, resulta razonable cuestionarse si la Defensa, como función estatal, y parte constitutiva de una política pública, podría mejorar su contribución al Estado, y la administración, en la satisfacción de aquellas carencias o falencias y, de paso, mitigar el impacto

* Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. En la actualidad dirige la sección de estudios estratégicos del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos CIEE-ANEPE, Chile. fqueirolo@anepe.cl
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

[∞] Fecha de recepción: 040918 - Fecha de aceptación: 311018.

de nuevos fenómenos sociales, coadyuvando así a una robusta gobernabilidad.

Palabras clave: Demandas sociales; nuevas amenazas; gobernabilidad; política pública; Defensa.

FUNDAMENTALS TO STRENGTHEN GOVERNABILITY. THE DEFENSE AS A POTENTIATOR

ABSTRACT

The emergence of social demands “2.0 mode” connected with health, education, social protection and others, linked to the needs of the national collective that would not be resolved in full by different government administration, and that have been empowered with other manifestations that from the political science point of view, are known as new threats to the State, would be causing some degree of friction in the environment of government management, and incidentally, have weakened the governance of the sectors concerned. In this field, it is postulated that “the administration of the State it would be required to develop certain strategies” that contribute to satisfy those needs demanded by the population, highlighting as the most efficient instrument that seeks to generate public policies. Therefore, it is reasonable to question whether the defense, as a State function, and a constituent part of a public policy, could improve its contribution to the State, and the administration, in the satisfaction of those shortcomings or flaws and, incidentally, mitigate the impact of new phenomena social, contributing to a robust governance.

Key words: Social demands; new threats; governance; public policy; defense.

FUNDAMENTOS PARA FORTALECER A GOVERNABILIDADE. A DEFESA COMO POTENCIADOR

RESUMO

A ampliação das demandas sociais em “modo de 2.0” ligada a saúde, educação, proteção social e outros ligados às necessidades do coletivo nacional que não seriam sendo resolvidas integralmente pelos diferentes administrações governamentais, e que foram fortalecido com outras manifestações que da ciência política são

conhecidas como nova ameaças ao Estado, estariam causando algum grau de atrito no ambiente de gestão governamental e, a propósito, enfraqueceram a governança dos setores afetados. Neste campo, postinase que “a administração do Estado seria necessária para desenvolver certas estratégias” que contribuam para satisfazer as necessidades demandadas pela população, destacando-se como o instrumento mais eficiente que busca gerar política públicas. Portanto, é razoável questionar se a defesa, enquanto função estatal, e parte constituinte de uma política pública pode melhorar sua contribuição para o Estado e a administração, na satisfação dessas deficiências ou falhas e, incidentalmente, mitigar o impacto de novos fenômenos sociais, contribuindo assim para uma governança robusta.

Palavras-chave: demandas sociais; novas ameaças; governança; políticas públicas; defesa.

INTRODUCCIÓN

Tanto en el ámbito global como regional y local observamos de manera progresiva la injerencia del colectivo humano por refrendar, en diferentes escenarios y a través de distintas fórmulas, aquellas necesidades básicas que no han sido satisfechas por parte del Estado, entendido como la estructura social superior que debiese proveerlas. En efecto, el espacio de debate, que hasta hace poco tiempo estaba reservado para la élite política o bien académicos y especialistas en ciencia política que discutían sobre los impactos de los fenómenos sociales en el buen gobierno, cambió radicalmente con la instalación de “demandas 2.0” del colectivo social en la agenda pública.

Hoy asistimos a una irrupción de agentes sociales, económicos (públicos y privados), e instituciones en la agenda política y en espacios de opinión, que exigen una modificación en la forma de abordar dichas temáticas, ambiente que evidencia la incorporación de nuevas variables, que desde la función Defensa podrían ser identificadas como riesgos a la seguridad estatal y, que en algunos casos, pueden transformarse en amenazas, visualizada en su amplia conceptualización, fenómenos que poseen la potencial capacidad para influir en el debilitamiento de la gobernabilidad¹.

¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Gobernabilidad: situación en la que ocurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a este. Consulta el 4 de septiembre 2018. pp. 478-479. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf

En el ámbito de la ciencia política, y en sintonía con Nolberto Bobbio², distinguimos la estructura del poder del Estado y sus áreas de acción sobre el colectivo humano que gobierna, concluyendo que “a la administración del Estado le correspondería elaborar ciertas estrategias”, que deberían orientarse a la satisfacción de las necesidades de ese colectivo, resaltando en esta dimensión que las políticas públicas constituyen una herramienta fundamental.

En este marco, el académico Miguel Navarro³, al referirse a las políticas de Estado, le otorga una particular consideración a las políticas de defensa y exterior, las cuales en su “condición de políticas públicas, deberían ser compartidas por todos los referentes políticos en una sociedad y estar por sobre los proyectos y programas de gobierno”, estipulando un horizonte de largo plazo y, en esta condición, evitar la parálisis propia de las contingencias oficiales, electorales o partidistas de los sistemas democráticos. Esta aseveración implica la identificación de disyuntivas políticas propias que finalmente impactan en la gestión de la satisfacción, por un lado prestar el servicio, y por el otro, cubrir la demanda social. Ambiente que se complejiza cuando se trabaja con sectores que cuentan con atributos distintivos y particulares como el sector de la Defensa.

Tal es el grado de complejidad que durante la Conferencia Especial de Seguridad fijada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 2003, en ciudad de México, los representantes y signatarios acuerdan establecer una agenda de “valores compartidos y enfoques comunes”, contribuyendo a definir una plataforma regional en temas vinculados con la democracia y, en lo particular, se hizo hincapié respecto de la “subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil”, postulando en línea con lo descrito por Samuel Huntington⁴, al describir los sucesos políticos latinoamericanos como la “tercera ola de democratización”, región que finalmente se encontraría en sintonía mundial con el ejercicio de gobiernos democráticos.

Con todo, los mismos signatarios en dicha conferencia mostraron ciertas preocupaciones por la presencia de evidentes manifestaciones descritas como nuevas amenazas al Estado y su población, provocadas por una variedad de fenómenos asociados al crimen organizado, terrorismo, desastres naturales, inmigración, entre otros, sin excluir las tradicionales amenazas a la seguridad. Ante esta incertidumbre global y escaso consenso se sugirió la adopción de medidas políticas, económicas, sociales, ambientales, y de seguridad, para enfrentarlas

² BOBBIO, N. “Liberalismo y democracia” (trad. de J. Fernández Santillán), fondo de cultura económica, México, 2000. pp. 11-26.

³ NAVARRO, Miguel. “Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquivada”. Cuadernos de Difusión, ANEPE, 2009.

⁴ HUNTINGTON, Samuel. “El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”. Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México. 432 p. 2001.

de manera eficiente y eficaz, dimensión que desde un comienzo presenta opiniones divergentes.

Es en este escenario que los gobiernos latinoamericanos comenzaron a incorporar en las múltiples instancias internacionales un debate respecto de actualizar los contenidos y concepciones sobre riesgos y amenazas que permanecían desajustados con la realidad, y que de algún modo, presentaban errores o al menos confusión. Así por su parte lo deja establecido John Griffiths⁵ al abordar que el Estado, como principal organización política, “debe dar respuesta a las demandas de su población para lograr el bien común, para ello debería proveer bienestar, desarrollo y seguridad”, constituyendo estas últimas sus funciones básicas.

De esta forma, junto con aclararse el rol estatal, también se discriminan aquellas manifestaciones que podrían constituir riesgos o bien amenazas, evitando así “segurizar” toda la agenda que ya se había instalado en la Conferencia de México⁶.

El postulado antes descrito obliga a profundizar en temáticas relacionadas con una de las precitadas funciones básicas del Estado: en este caso la seguridad. La paradoja social señala que en un ambiente seguro se puede alcanzar el desarrollo y éste conduce al bienestar, sin embargo, una vez logrado el desarrollo y el bienestar, habría que preguntarse si se podrían conservar ambos entornos sin seguridad. A este y otros cuestionamientos se pretenderá dar respuesta, bajo la premisa que las tres funciones básicas merecen un balance entre sí, son a su vez subsidiarias y que ninguna prevalece por sobre las otras.

En consecuencia, en el presente trabajo se pretenderá dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Identificar cuáles han sido aquellas circunstancias que están requiriendo el ejercicio de una función Defensa que esté sintonizada con la sociedad actual? ¿Cuál sería la manera en que las funciones básicas del Estado se vean potenciadas desde la Defensa? ¿Cómo se podría contribuir a mitigar el impacto de los nuevos fenómenos sociales y, de paso, coadyuvar a robustecer la gobernabilidad del sector Defensa?

Considerando la dificultad que representa el exponer una temática, de por sí compleja, y que concita discusión en diferentes ámbitos del quehacer nacional, inicialmente se recurrirá a fuentes seleccionadas por el autor y que se consideren referentes para el trabajo, de esta forma se intentará otorgar un marco conceptual sobre gobernabilidad y su relación con la Defensa. Posteriormente, se describirá en forma sintetizada cómo se abordaron los “asuntos militares” en el

⁵ GRIFFITHS, John. “Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones. Disponible en: <http://www.insude.mil.do/web/wp-content/uploads/2017/02/13-Seguridad-hemisf%C3%A9rica-en-Am%C3%A9rica-Latina-Alcances-y-proposiciones.pdf>

⁶ OEA. Conferencia especial sobre seguridad, Ciudad de México 27-28 de octubre de 2003. Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

contexto del retorno a la democracia en la región latinoamericana, de esta forma allanar el razonamiento posterior, el cual se vinculará desde el entorno nacional, permitiendo responder al postulado inicial y que sustente la hipótesis que postula a demostrar que la Defensa constituye un potenciador de la gobernabilidad.

Para alcanzar el objetivo señalado se privilegiará el análisis basado en la manera en que el Estado, tanto a nivel local como regional han generado normas, principios y protocolos para conducir la función Defensa, permitiendo identificar aquellos elementos que han favorecido a la gobernabilidad del sector. De este modo se optará por un método descriptivo apoyado por bibliografía específica, las que junto a publicaciones de los últimos treinta años, tanto locales como regionales otorguen el sustento académico que permita abordar la temática.

Elementos constitutivos de debate: la conceptualización

En consideración a la multiplicidad de definiciones y conceptualizaciones relacionados con el trabajo, fundamental resulta el establecer un marco de referencia, permitiendo al lector no desviarse de la línea de investigación que se pretende guiar en el estudio. En este sentido se ha incursionado intencionalmente en la bibliografía que, nutridamente, aporta la Academia Nacional de Estudio Políticos y Estratégicos (ANEPE), en su rol de Instituto de Educación Superior que participa en el sistema de educación chileno en un ambiente de complejidad en los ámbitos de la ciencia política, seguridad y defensa.

Iniciaremos la discusión hablando de la gobernabilidad del entorno estratégico, cuestión que no debiese presentar muchas dificultades de establecerse, de hecho y por principio, en este nivel la autoridad posee una alta capacidad para conducir sus decisiones y alcanzar el efecto deseado; sin embargo, esa misma autoridad en el ejercicio político-democrático probablemente se enfrentará a situaciones que requerirá de consensos de legitimidad, lo que L. Tomassini⁷ define como “aquella capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad con otros segmentos”, es decir el arte de gobernar con eficacia, justicia y respaldo social.

Otro asunto que también concentra debate es cuando hablamos del bien común, como fin de la sociedad, dimensión que prevalece por sobre los bienes particulares, concediéndole al Estado el rol de generador de condiciones que permitan a cada individuo, y a todos como grupo, una realización plena, respetando los derechos y garantías constitucionales, en un entorno seguro y protegido de amenazas, elementos que se encuentran consignados en la Carta Magna y que son aceptados como universales.

⁷ TOMASSINI, Luciano. “Estado, gobernabilidad y desarrollo”. Banco Interamericano de Desarrollo. 1993. pp. 1-10. Consulta el 4 de septiembre 2018. Disponible en: <http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Tomassini%201998%20Gobernabilidad%20y%20politicas%20publicas.pdf>

La conceptualización señalada permite deducir la presencia de un elemento, diseñado como estructura organizacional del Estado, que debería asumir funciones de seguridad y protección de la población, ya que no estaría permitida su autogeneración por exceder sus atributos. En consecuencia, para lograr el bien común la función Defensa merece un reconocimiento junto con otros sectores del aparato estatal.

Avancemos entonces hacia la gestación de una de las herramientas metodológicas que posee un gobierno para intentar plasmar y luego medir y cuantificar el efecto de estrategias destinadas a satisfacer problemas, demandas o necesidades del colectivo. Este instrumento debería considerar proyectos, actividades o acciones y sus respectivos financiamientos que por parte del Estado y el gobierno debería formar parte de un programa, que constituirá posteriormente su “hoja de ruta” como lo califica J. E. Graglia⁸. Sin embargo, considerando que las sociedades no siempre sostienen los mismos patrones de comportamiento, es dable observar que en temas complejos y difíciles de comprender por el colectivo, sean los grupos de elite (organismos del Estado), los que desarrollen la agenda pública, constituyendo la base normativa para colegir las políticas públicas. Tal es el caso para la mayoría de las concepciones nacionales de políticas de este tipo.

Este ambiente caracterizado por restricciones, solicitudes, complejidades, incertidumbres y, particularmente, asediado por el desconocimiento, es el espacio donde se gesta una política pública que deposita en la función Defensa un rol fundamental para la sociedad, exigiendo contar con una estructura y organización que concurra junto a otros organismos estatales alcanzar el bien común. Es entonces cuando nos referiremos a la política de Defensa, la que debiese contener orientaciones para el cumplimiento de objetivos del sector y que están iluminados por los intereses nacionales.

El entorno latinoamericano. Retorno a la democracia y gobernabilidad del sector Defensa

Debemos reconocer que a inicios de la década de los 90, en Latinoamérica, se exteriorizó un conjunto de transformaciones democráticas que consiguieron significativos cambios que fueron interpretados como la “tercera ola de democratización”⁹, proceso que fortaleció la “transición a la democracia” durante dicho período, siendo revelador que esta evolución se encuentre vinculada al impulso de elocuentes cambios políticos post Guerra Fría. Este entorno fue prolífico en la generación de estudios y sus correspondientes publicaciones que se dedi-

⁸ GRAGLIA, J. Emilio. “En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas”. Asociación civil de estudios, Konrad Adenauer. Buenos Aires, 2012. pp. 19-22.

⁹ HUNTINGTON, Loc. Cit.

caron a “medir la gobernabilidad”¹⁰, considerando entre sus variables evaluadas la relación de las diferentes administraciones con la función Defensa.

Desconocer que las relaciones entre el poder civil y las Fuerzas Armadas fueron tensas o al menos friccionadas en dicha época, sería poco objetivo, ya que desde un principio las nuevas administraciones, que habían sido elegidas en disímiles procesos democráticos, comenzaron a “instalarse” en las diversas estructuras organizacionales, al mismo tiempo, dando pie para un prolongado traspaso de responsabilidades de los representantes de las FF.AA. al poder civil. Es así, y luego de décadas, el sector Defensa, en su rol de gobierno retornaba a sus labores propias vinculadas con sus funciones.

La interrogante que escala en esta primera aproximación es por qué el período fue friccionado y cuáles habrían sido sus causas. Las respuestas las podemos encontrar en lo que señalan Pion Berlin y Harol Trinkunas¹¹ al momento de señalar como uno de los máximos responsables al “déficit de atención” del sistema político respecto de la función Defensa, postulando algunas aristas que influyeron significativamente en la gobernabilidad del sector:

- *Desconfianza entre los actores civil–militar, militar–civil*
- *Baja prioridad en temas relacionados con políticas de Defensa*
- *Falta de políticas de Seguridad y Defensa*
- *Visión confusa respecto de nuevas amenazas y riesgos a la seguridad*

En este escenario de debate Flisfisch y Robledo¹² incursionan, en opinión del autor, con una visión restrictiva del problema enunciado, al postular que las FFAA. mayoritariamente serían los responsables de las desconfianzas producidas entre civiles y militares, utilizando como argumento estudios comparativos que muestran variables sindicadas como “enclaves autoritarios”, los cuales habrían impedido ejercer una mayor gobernabilidad del sector Defensa y dicha condición afectaba negativamente la calidad de la democracia.

¹⁰ MUNCK, Gerardo y VERKUILEN, Jay. “Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos”. Revista Política y Gobierno, Ciudad de México IX (2), 2007. Disponible en: file:///H:/Users/FQueirolo/Downloads/DOCT2065600_ARTICULO_5.PDF

¹¹ PION Berlin, D., TRINKUNAS, H. “Why politicians and scholars ignore defense policy in Latin America”. Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico. March 15-18, 2006. Consulta el 4 de septiembre de 2018. Disponible en: file:///H:/Users/FQueirolo/Downloads/Attention_Deficits_Why_Politicians_Ignore_Defense_.pdf

¹² FLISFLISCH, A. y ROBLEDOS, M. “Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990–2010 en Chile”. PNUD. Santiago, mayo, 2012. <http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2011/08/Flisfisch-Angel-y-Robledo-Marcos.-Gobernabilidad-democr%C3%A1tica-de-la-defensa-en-Chile.-Un-%C3%ADndice-para-el-periodo-1990-2010..pdf>

Discrepante es la percepción señalada por Óscar Izurieta¹³, en el mismo estudio llevado a cabo por los investigadores precitados, manifestando que “el rigor metodológico que guía dichas conclusiones sería subjetivo”, toda vez que adolece de “contexto” para otorgarle una categorización de tal trascendencia. Si bien no discute sobre la calidad del trabajo en sí, el cual podría ser útil para estudios académicos que se dediquen a tratar temáticas similares y con otros métodos.

En una mirada más global podríamos señalar que estas nociones se replican en la región sudamericana, y en diferentes formas, constituyendo prácticamente un dogma respecto de la gobernabilidad democrática, visto como un bien puro y perfecto, así autodefinido como un fin en sí mismo deja abierta la puerta para que temas vinculados con lo colectivo, lo social y, en particular, con la función Defensa, queden fuera del ambiente de discusión de la “gran política”¹⁴ y por qué no decirlo, sin prioridad para el gobierno de turno. ¿No era éste uno de los temores que expresaran Pion-Berlin y Trinkunas¹⁵ en su estudio?

Constituye un elemento revelador que pese al tiempo transcurrido, los procesos desarrollados y modernizaciones del sector Defensa, aún se mantenga un grado de desconfianza sobre los roles y funciones que debiesen cumplir, en democracia, uno de sus componentes principales como son las FF.AA., un instrumento de poder, que según Augusto Varas¹⁶, “exceden sus roles más allá de las tareas propias profesionales”, otorgando como fundamentos la falta de autoridad y mando sobre las FF.AA., sobredimensión en el reconocimiento constitucional, excesivos recursos y falta de control, entre otros. Debate revelado en la prensa nacional bajo el título “*fin de una época*”, capítulo que fue cerrado por el entonces Ministro de Defensa Nacional¹⁷, y que destaca el avance significativo que ha tenido el sector por modernizarse y sintonizar con la sociedad.

Como se señalara previamente, la gobernabilidad se posesiona como un referente para el ejercicio del poder, en la medida que esta función se oriente a mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno, a su vez proceda con legitimidad y cuente con respaldo social, por ello, aquellos temas relevantes como la Seguridad y Defensa en la medida que se alejen de la agenda pública se hacen cada vez más difíciles de discutir o priorizar.

¹³ IZURIETA, Óscar. (Subsecretario para las Fuerzas Armadas 2010-2014 y ex Comandante en Jefe del Ejército). *Ibíd.*

¹⁴ BEAUFRE, A. “Introducción a la estrategia”. Instituto de estudios políticos. Madrid, 1965. Disponible en: <http://www.manuelugarte.org/modulos/biblioteca/b/Introduccion-a-La-Estrategia2.pdf>

¹⁵ PION-Berlin, D., TRINKUNAS, H. *Loc. Cit.*

¹⁶ VARAS, Augusto. “Las relaciones civiles militares y retos para el S. XXI”. Presentación realizada en la ANEPE, el 27.Nov.2017, como parte de los documentos previamente elaborados en conjunto con Felipe Agüero y Claudio Fuentes.

¹⁷ ANEPE. “Un debate deseable y necesario”. Newsletter N°3, abril 2017. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Newsletter-03-2017.pdf>

Esta dimensión psico-política impone a las autoridades la formulación de hojas de ruta o programas sectoriales, con el fin de evitar alejarse o bien desviarse de las prioridades del colectivo, para ello se encuentra sustentado en una planificación financiera. Este es un método muy efectivo que deberían abordar las políticas públicas, permitiendo enfrentar disyuntivas decisionales respecto hacia dónde destinar los recursos cuando estos son limitados, tal como lo refrendaba Samuelson en su dilema de “mantequilla o cañones”. La intención manifiesta que se encuentra tras las sentencias precitadas impulsan a las autoridades a planificar, priorizar, asignar, controlar y medir impactos, sintonizando las demandas, las necesidades, los roles y funciones bajo un ambiente de gobernabilidad.

Como corolario de lo expresado, en adelante se exponen tres ejemplos que sin entrar a calificar sus alcances, ya sean positivos o negativos, efectividad o ineficiencia, excesivo o regresivo, de algunas decisiones políticas que han impactado en la función Defensa, se desea dejar en evidencia la forma en que operó una verdadera “interpenetración política” como lo declara en su ensayo J. E. Cheyre¹⁸, así concebido permite otorgar visibilidad a temas de impacto social en gobernabilidad estatal desde la función Defensa.

El primer caso, Río de Janeiro 2014, luego de altos índices de criminalidad, narcotráfico e inseguridad en las casi 130 favelas y ante el fracaso de las políticas de seguridad para controlar estos fenómenos, el gobierno dispone el empleo de las FF.AA, despliegue que se repitió para las olimpiadas del 2016 en la misma ciudad. El segundo caso, y emblemático, fue el que conmovió a Chile a raíz de graves daños y pérdidas de vidas humanas por acción de un terremoto y tsunami en febrero del 2010. Esta actividad se ha reiterado con ocasión de fenómenos similares, tanto en Iquique el 2014 como en Copiapó 2016, y posteriormente, con ocasión del gran incendio de la zona centro-sur de enero/febrero del 2017. Finalmente, el tercer caso, más extenso y además traumático, ha sido el despliegue de fuerzas que durante 60 años ha impulsado el gobierno colombiano para el control de la producción de droga y tráfico, vinculado con grupos guerrilleros, constituyendo las FF.AA. el eje central para su erradicación hasta la firma del acuerdo de paz en noviembre del 2016.

Los ejemplos señalados han sido continuamente replicados en diferentes latitudes suramericanas y con distintos alcances, pero detrás de dichos despliegues se presenta la evidencia de una constante presencia de los efectos de las nuevas amenazas y/o riesgos a la gobernabilidad, escenario que fuese establecido por la OEA durante la Conferencia de Seguridad del 2003, que ha merecido debates y discusiones sobre sus reales alcances.

¹⁸ CHEYRE, J.E. En: “Alcances y realidades de lo Político y Estratégico”. Colección de Investigaciones ANEPE N° 9. Jun.2005. pp. 14-16/91-100. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/LIBRO-ANEPE-N%C2%BA-9.pdf>

Se puede advertir que una respuesta a esta encrucijada de gobernabilidad fue la articulación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)¹⁹, en cuyos postulados se expresan objetivos que procuran fortalecer a la región, sus gobiernos y al sector Defensa exhortando a sus autoridades a: “i) Consolidar en Suramérica una zona de paz, base para la estabilidad democrática y desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial; ii) Construir una vasta identidad suramericana en materia de Defensa; iii) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de Defensa”.

No obstante, esta organización en su corto transitar ha recibido críticas por su eficiencia y eficacia, cuestionamientos que nacen frente a situaciones que afectaron la gobernabilidad, tal fue el intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador en septiembre del 2010, o durante el derrocamiento del expresidente de Paraguay, Fernando Lugo, en junio del 2012 y durante las manifestaciones de quiebres democráticos que han afectado la gobernabilidad en Venezuela entre el 2013 y 2018. Este enrarecido ambiente ha cobrado sus primeras bajas, es así que seis países integrantes de la organización internacional (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú), han expresado su intención de “congelar” su participación mientras se consulta por el retiro de la misma. ¿Qué pensarán Berlin y Trinkunas?

En este punto del estudio se desea destacar el avance que ha tenido Brasil al respecto, al explicitar su visión política respecto de la función Defensa y sus FF.AA. a través de una Estrategia de Seguridad y Defensa la que fue luego plasmada en el Libro Blanco de la Defensa Nacional 2012²⁰, contribuyendo a pavimentar y consolidar las relaciones entre civiles y militares, ambiente que por largo período se esgrimían razones de desconfianzas para tratar temas profundos como la estructuración de un Ministerio de Defensa, organización que fue concebida en 1987. Tal ha sido el impacto de estas manifestaciones de integración que no se podría desconocer el avance en la participación pública y privada en propuestas de seguridad, desarrollo y bienestar, definidas como sustento de gobernabilidad.

Extrapolando las situaciones explicitadas, sería conveniente abordar aquellas temáticas que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²¹, señaló como prioritarias para la seguridad humana y que vinculan programática-

¹⁹ UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano: Instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Creado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado o de Gobierno de la UNASUR, conforme a lo establecido en el Tratado Constitutivo de la organización, en sus artículos 3° literal “s”, 5° y 6°, el 11 de diciembre de 2008.

²⁰ MINISTERIO DE DEFENSA DE BRASIL. “Libro blanco de la Defensa Nacional de Brasil”. 2012. Disponible en: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf

²¹ PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Creado en 1965, pertenece al sistema de Naciones Unidas, y su función es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones.

mente la gobernabilidad y la función Defensa, postulando “*eleva la preocupación por la seguridad o protección de la gente, los individuos y sus comunidades ... y los más vulnerables; tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad globales; abordar las amenazas tanto de fuentes militares como de no militares*”, habría que cuestionarse cuál debería ser el rol y nivel de participación en estas tareas para el sector Defensa.

En otras intervenciones más actualizadas del PNUD se plantean algunas conclusiones que solo confirman los problemas de gobernabilidad que han mostrado las democracias latinoamericanas, apuntando al “*manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad de responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes, irrupción de violencia, erosión de la legitimidad democrática, episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales*”²², factores característicos que han provocado situaciones de ingobernabilidad.

Aquí habría que preguntar al lector su opinión respecto del rol que debería jugar la función Defensa en los escenarios de gobernabilidad o ingobernabilidad indicados, presente o ausente, y en particular, si considera que la participación de especialistas y expertos en Seguridad y Defensa constituiría una condición que fortalece en vez de debilitar su ejercicio, tal como lo formalizó Brasil e indicó el PNUD en sus conclusiones.

De estar de acuerdo con dicha sentencia, podríamos concluir que es debatible que se comente de “autoritarismos” o “enclaves” por el solo hecho de que se pueda participar en cuestiones de la “gran política”. Por el contrario, estas instancias deberían permitir el aporte de visiones y reflexiones de profesionales sobre temas de por sí complejos, en palabras del profesor Miguel Navarro, cuando se refiriere a “la naturaleza de la conducción política del sector Defensa”²³, señalando dos importantes cuestionamientos: el primero, sobre la capacidad de la autoridad política de ejercer la conducción, y segundo, sobre el liderazgo civil en Defensa.

Fundamental resulta entonces el tener un ordenamiento y estructura donde civiles y militares (activos y en condición de retiro), puedan encontrarse para aportar a la toma de decisiones, lo que no significa que el poder político abdique en su responsabilidad de control, ambiente que en algunas administraciones de la región latinoamericana ya ha sido asumida.

²² *Ibíd.*

²³ NAVARRO M., Miguel. “La conducción política de la Defensa”. Cuadernos de Difusión, ANEPE. 2010.

Panorama local de la función Defensa. Potenciador de la gobernabilidad

Desde que Chile retoma el camino democrático a comienzos de los 90, se inicia una nutrida agenda internacional que postuló “reposicionar internacionalmente al País”²⁴, ello trajo consigo una constante búsqueda de acuerdos que no solamente transitaban por un ambiente político y económico, sino también por lo social, cultural, tecnológico e incluso la dimensión Defensa, adhiriendo a diferentes tratados internacionales, debiendo incluso adaptar cuerpos normativos internos a fin de alinearlos a los nuevos referentes globales²⁵, en otras palabras, se había comenzado a transitar por un camino con un promisorio futuro que continúa pavimentándose.

El dato duro lo demuestra el Banco Mundial²⁶, aportando con índices de crecimiento de la época, señalando que el país “*ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en Latinoamérica en la última década*”, añadiendo más adelante que “*ha logrado reducciones importantes en los niveles de pobreza y en el aumento de la prosperidad compartida en los últimos años*”, sin embargo, del mismo estudio se pudo comprobar que este camino, como muchos, tenía una superficie de diferentes calidades y condiciones, incluso en algunos tramos estaba deteriorado y no se habían construido puentes que permitiesen una conexión entre las calzadas opuestas.

En términos de gobernabilidad democrática de la Defensa, los autores Flisfisch y Robledo hacen un completo balance entre las décadas de 1990 al 2010, análisis del cual se podría aceptar o bien discrepar, solo que desde la visión de este estudio se pueden identificar varios ingredientes que pudiesen haber servido para la construcción de puentes o al menos haber reparado caminos, para así lograr aquello que los autores tratan de expresar en su obra.

Se inicia el debate señalando que si Chile, en este período y conforme a lo indicado por Pion Berlin y H. Trinkunas fue una “excepción”²⁷, se puede inferir que la participación profesional de las FF.AA., en las diferentes estructuras organizacionales del Estado, y particularmente en el ámbito político-estratégico, habrían “dado el ancho”, argumento que se suma a diferentes calificativos plasmados en numerosos estudios que versan respecto del proceso de transición.

En esta línea de argumentos, se puede profundizar en que el país ha avanzado una inmensidad en términos de conceptualizar y establecer la estructura de la Defensa en democracia, la cual debería sintonizar con los nuevos desafíos,

²⁴ MAYRA, Luis. “La política exterior chilena en los años de la Concertación”. En: CONSANI, N., SEPÚLVEDA, A. y ZERAUDI, Z. 2008. pp. 161-170.

²⁵ QUEZADA, A. “Inserción internacional de Chile post-guerra Fría”. Revista Enfoques, Vol. VIII, N° 13, pp. 119-134. Dic. 2010.

²⁶ BANCO MUNDIAL. “Índices de crecimiento de Chile, durante los últimos 20 años”. Consulta el 31 de agosto 2018. Disponible en: www.bancomundial.org/es/country/chile/overview

²⁷ Loc. Cit.

riesgos y amenazas a la seguridad estatal, contribución que se inicia con la publicación del primer Libro de la Defensa en el año 1997, continuando con sus versiones posteriores, y la última, publicada recientemente en marzo del 2018. En el mismo sentido, la derogación de normas constitucionales, y otras de rango legal, que se apartaban de la contingencia actual y madurez cívica que alcanzó Chile, junto con la modernización del Ministerio de Defensa Nacional y sus funciones asociadas a la Ley N° 20.424 de 2010²⁸, son elementos válidos para señalar que existe un contundente respaldo para que las autoridades políticas y el sector Defensa crucen aquel puente de la desconfianza instalada en épocas pasadas.

Con todo, en una investigación desarrollada en la ANEPE, expertos abordaron la conducción política de la Defensa cuyas conclusiones fueron plasmadas en el libro *“Alcances y realidades de lo político-estratégico”*²⁹, en sus líneas se reflejan nuevamente nociones críticas sobre desincronizaciones producidas en estos ambientes, condición que en nada favorece a una buena asesoría ni menos en la toma de decisiones de las autoridades en esta materia. Por otra parte, se expresa que *“...una eficiente integración o interpenetración político-estratégico, facilitaría la definición de objetivos e intereses nacionales y con ello, contribuir a una oportuna decisión de tipo preventivo”*.

Retomando algunas ideas iniciales, si Chile ha logrado ciertos índices de desarrollo (político, social, económico), contribuyendo así al bienestar del colectivo social, es atingente postular si dichas cifras han sido logradas, únicamente, producto del retorno a la democracia o bien se generaron bajo otras variables que le favorecieron. Para dar respuesta a esta interesante pretensión sería conveniente aproximarse desde la conclusión que nos presenta un estudio de políticas públicas de Brasil y México, presentándolo como insumo para facilitar la apuesta, ya que establece lo superlativo y condicionante de los efectos de seguridad, al indicar *“...que los Estados modernos logran un desarrollo cuando se desenvuelven en un ambiente de seguridad”*³⁰, entendiéndolo en su amplio dominio, es decir donde las fuerzas de orden, seguridad y Defensa participan en el nivel y roles dados por la autoridad. Con todo, no avanza en temas de cómo abordar la temática desde la perspectiva de las nuevas amenazas y riesgos a la seguridad, cuestión que se ha instalado como tema en desarrollo y que requiere respuestas apropiadas.

²⁸ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional, 1997, 2002, 2010, 2017. Última consulta el 31 de agosto 2018. Disponible en: <http://www.ssdefensa.cl/>

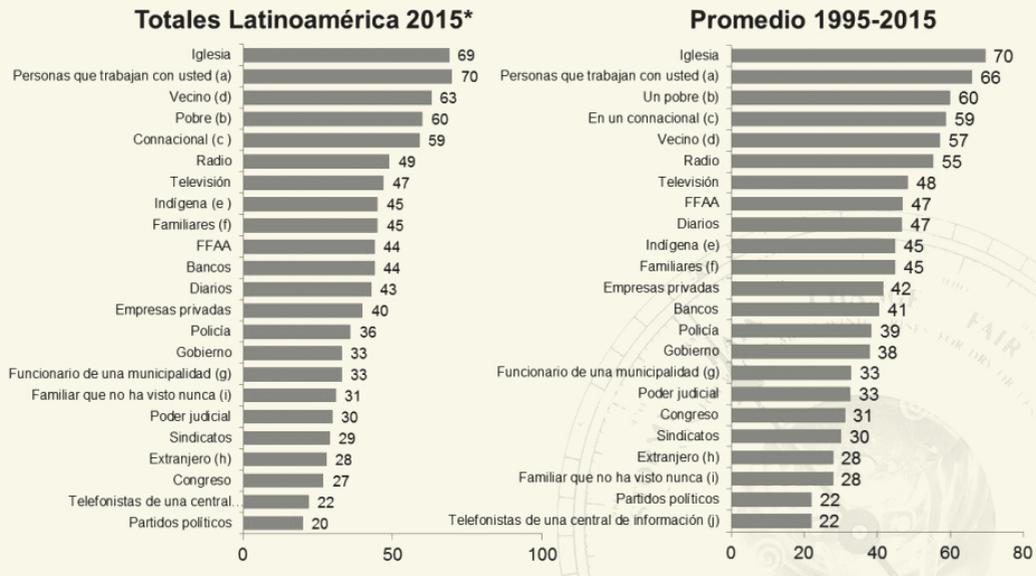
²⁹ ANEPE. “Alcances y realidades de lo político-estratégico”. Cátedra de seguridad y defensa, Colección de Investigaciones ANEPE N° 9. Junio 2005. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/LIBRO-ANEPE-N%C2%BA-9.pdf>

³⁰ Artículo es resultado de una investigación de políticas públicas de Defensa de Brasil y México, asociado al proyecto titulado “Evolución de la doctrina de contrainsurgencia de 1947 a 2011. Pap. Polít. Bogotá (Colombia). Vol. 19, N°2, pp. 631-655. Julio-diciembre 2014. Consultado el 31 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/777/77733232009/>

En el contexto de mediciones de confianzas político-institucionales, lamentablemente Latinoamérica no representa el mejor modelo, solo bastaría con observar los datos expresados en índices de gobernabilidad democrática del sector Defensa o bien revisar estudios especializados para dimensionar el impacto que este escenario ha provocado en las relaciones intersectoriales.

Tal ha sido el grado de suspicacias que el “escenario de paz sudamericano” diseñado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), refleja el resultado de corrientes de pensamiento que contribuyeron a desdibujar las realidades estratégicas nacionales, sometiéndolas a ideales de políticas exógenas, alejándolas así de sus objetivos iniciales³¹.

ÍNDICE DE CONFIANZA EN LATINOAMÉRICA Promedio por Institución 1995–2015



Fuente: Latinobarómetro. La confianza en Latinoamérica 1995-2015. Consulta el 4 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://actualidadyanalisis.blogspot.com/2016/01/estudio-revela-que-en-los-ultimos-20.html>

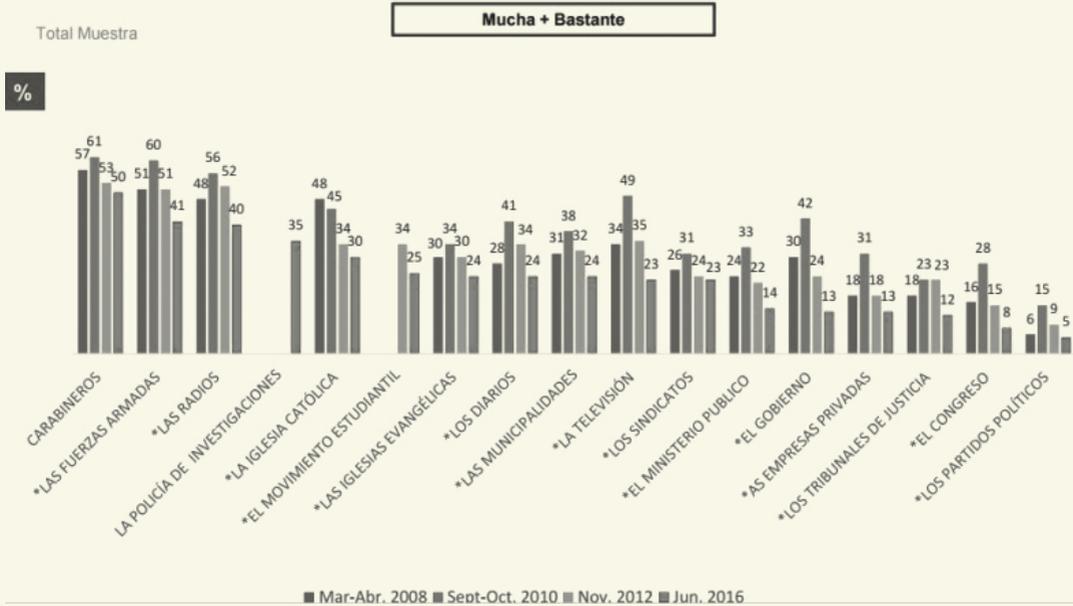
En tanto, para el caso nacional resulta interesante recoger estadísticas y estudios que develan el grado y nivel de aceptación ciudadana de diferentes sectores sociales, en lo particular de los organismos responsables de Seguridad y Defensa, y la forma en que se genera dicha relación, de esta manera también es posible comprobar que el fenómeno regional, antes mencionado, se replica y,

³¹ ANEPE. Estructuras de seguridad de la región: entre el discurso y la práctica. Panorama de S&D. 2 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.anepe.cl/estructuras-de-seguridad-en-la-region-entre-el-discurso-y-la-practica/>

lo desafortunado de la situación, es que la brecha de confianzas/desconfianzas se ha agudizado.

ÍNDICE DE APOYO A LA DEMOCRACIA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Promedio por Institución 2008–2016

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. ¿Cuánta confianza tiene Usted en cada una de ellas?



Fuente: PNUD. La confianza e identificación política. Consulta el 4 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/politica/estudio-del-pnud-revela-baja-confianza-e-identificacion-partidos-politicos>

Con todo, más que buscar responsables habría que emplear instrumentos de análisis multisectorial para evitar que este tipo de condiciones se repitan y puedan diseñarse escenarios bajo lógicas reales y no sobre retóricas ideales como pareciera que persisten en algunos espacios de la comunidad, fundamentalmente luego del avance que ha tenido Chile en materias de Seguridad y Defensa.

Para responder a este último vacío, en el trabajo se ha podido identificar ciertos “*potenciadores*”³² que posee el sector Defensa y que se destacan por constituir fuente para la gobernabilidad, los cuales se desprenden de las particulares condiciones que posee la organización, así en la medida que se continúen fraguando aumentará su valor. En caso contrario, mientras se continúe tratando a la Defensa solamente como un instrumento de seguridad exterior, alejada de la contribución de la política exterior o desvinculada del desarrollo y participación

³² Definición del autor: “Instrumentos legales, institucionales, organizacionales y estructurales que posee el Estado para fortalecer su gobernabilidad democrática”.

en los nuevos fenómenos conocidos, últimamente, como amenazas multidimensionales, se mantendrá la fragilidad conceptual y desconocimiento de un recurso vital del país.

Fundamentos para fortalecer la gobernabilidad

Entre aquellos potenciadores básicos que la función Defensa posee o al menos debiese sostener y que han concitado interés en este estudio y, que formulados, contribuirían en fortalecer la gobernabilidad estatal, se conciben los siguientes:

- Legitimación democrática de la función Defensa mediante la elaboración de una política pública, que aborde los nuevos retos y desafíos internacionales, noción que debe extrapolarse desde la realidad nacional hacia la internacional.
- Definición de una política de Defensa sintonizada y alineada con intereses nacionales, junto a una velada coordinación con otros importantes sectores como relaciones exteriores, economía, ciencia-tecnología, medioambiente, interior, entre otros.
- Definición de una actitud político-estratégica diáfana y robusta, contribuyendo a la fundar confianzas a largo plazo y que esté por sobre la administración de turno.
- Incrementar la participación multisectorial en el ámbito de la decisión político-estratégica del sector, contribuyendo a la conceptualización del colectivo “*que la Defensa es una responsabilidad de todos y no solo de las FF.AA*”.
- Validación ciudadana de la Política de Defensa, empleando como ventana el Libro de la Defensa, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, los Centros de Estudios Universitarios e Institutos, permitiendo su difusión, discusión y participación en todos los ámbitos de la nación (público y privado).
- La participación de especialistas provenientes de las instituciones de la Defensa en diferentes estructuras del sector, favoreciendo la interpenetración político-estratégica, aprovechando la experiencia, conocimientos y vasta preparación en temas complejos, considerando la alta rotación administrativa de civiles en la organización, se hace cada vez más necesario considerando factores multidisciplinarios que deben ser abordados.
- Otorgar un reconocimiento académico a la función Defensa a fin de capacitar y promover la integración civil-militar/militar-civil en temas y áreas como la Seguridad internacional y la Defensa Nacional, entorno que dada su especificidad, requiere ser compartido. Esta actividad debiese estar concebida por la autoridad ministerial a través de la ANEPE.

REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

El cambio de paradigma regional más importante es, sin duda, el referido a la nueva conceptualización de amenazas y, en lo fundamental, la posibilidad de conflicto interestatal, ello condujo a una progresiva demanda por redefinir roles y misiones que debería cumplir la Defensa, y en lo particular las FF.AA., contexto que presentó, inicialmente, una serie de fricciones en los niveles de gobernabilidad, considerando la significativa participación en funciones de gobierno, actividad que progresivamente se fue traspasando a la autoridad democráticamente elegida. Con ocasión de estas dinámicas hubo una serie de estudios que presentaron los aspectos más delicados que merecían reparos o bien faltaba por madurar, para considerar una plena subordinación de las FF.AA. al poder civil.

La variable a la cual se le otorgó alto impacto fue la “desconfianza” entre civiles–militares y viceversa, presentando evidencias y datos sobre lo negativo de la situación, ya que implicaba una falta de control y por añadidura, transparencia en sus procesos, instalándose en el “colectivo social” una real falta de inserción con la comunidad, cuyas normas de conducta habían cambiado, mientras que las FF.AA. permanecían ancladas en una realidad de amigos–enemigos, propio de la Guerra Fría y, lo más delicado, persistían espacios conocidos como “enclaves autoritarios” que no favorecían una real subordinación al poder civil.

Se puede indicar que luego de décadas de gobiernos democráticamente elegidos, junto con el establecimiento de un nuevo entorno internacional, que ha propiciado el multilateralismo como forma de contribuir al desarrollo, paz e integración, también se comenzó a instalar una filosofía basada en un idealismo-pacifista que considera a Suramérica como una zona de paz, por ello los temas referidos al ámbito de la Defensa y, particularmente, sus FF.AA. deberían transitar por acuerdos suscritos con organismos internacionales especializados, y en este caso UNASUR, entorno que desde el sector político y el estratégico originó más de alguna controversia, que se mantiene en la actualidad con el retiro de algunos Estados signatarios (Colombia) y el congelamiento de participación de otros (Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay), todos por considerar que los objetivos iniciales se habían apartado de las preocupaciones regionales, impactando de paso en la reformulación de la Defensa moderna.

Como se puede observar, la región nuevamente está siendo sacudida por fenómenos sociales y políticos, que en nada se vinculan con el conflicto bélico, pero que están demandando la presencia de la función Defensa en tareas, roles y funciones que la misma sociedad estableció que no eran de su competencia, constituyendo una enorme paradoja refrendada por algunos especialistas que debaten sobre “Militares en los cuarteles o fuera de ellos”.

Si bien en Chile se evidencia una nutrida normativa jurídica y cuerpos legales relacionados con la función Defensa, también se debe reconocer que dicho

ambiente se ha desarrollado a través de un largo período y con la contribución de varias administraciones; sin embargo ello no es sinónimo de eficiencia ni eficacia, surgiendo la necesidad de revisar procesos llevados a la fecha. Un trabajo bien diseñado permitiría identificar aquellos espacios o zonas grises, que por lo complejo de la temática, merece una especial atención, de manera que el resultado de su conceptualización sea plasmado en políticas, planes y programas realistas, integrados y actualizados, permitiendo anticiparse a situaciones que pudiesen poner en riesgo o amenacen al Estado y a su población.

Si bien la función Defensa se encuentra en un nivel complejo de comprensión, es dable socializar la temática, para ello instrumentos como investigaciones, publicaciones, la academia y en lo particular el sector, deben incorporar modernas aproximaciones que representen a todos los sectores de la sociedad, así se producirá un natural balance de las percepciones que otrora eran resistidas.

La función Defensa debiera constituir un pilar más, entre otros importantes sectores, para que un gobierno y la administración fortalezcan su gobernabilidad, mitigando los efectos que pueden producir las amenazas multidimensionales, que tanto daño han provocado en otras latitudes, diagnóstico que evidencia algunos síntomas tanto en el ámbito vecinal como el local.

Sin pretender posesionarse como la solución a todos los problemas, retos y desafíos, la función Defensa, efectivamente, presenta elementos para constituirse como un sostén de la gobernabilidad democrática, en la medida que el sector político y el estratégico estén en armonía con los intereses del país, contribuyan al bien común y sirvan a la sociedad que les requiere.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEAUFRE, A. “Introducción a la estrategia”. Instituto de estudios políticos. Madrid, 1965.
- BOBBIO, N. “Liberalismo y democracia” (Trad. de J. Fernández Santillán), fondo de cultura económica, México, 2000.
- CHEYRE, J. E. En: “Alcances y realidades de lo Político y Estratégico”. Colección de investigaciones ANEPE N° 9. Junio 2005.
- FLISFLISCH, A. y ROBLEDO M. “Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990–2010 en Chile”. PNUD. Santiago, mayo, 2012.
- GRAGLIA, J. Emilio. “En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas”. Asociación civil de estudios, Konrad Adenauer. Buenos Aires, 2012.
- GRIFFITHS, John. “Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones. Disponible en: <http://www.insude.mil.do/web/wp-content/uploads/2017/02/13-Seguridad-hemisf%C3%A9rica-en-Am%C3%A9rica-Latina-Alcances-y-proposiciones.pdf>
- HUNTINGTON, Samuel. “El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”. Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 2001.
- MAYRA, Luis. “La política exterior chilena en los años de la Concertación”. En: CONSANI, N., SEPÚLVEDA, A. y ZERAUDI, Z. 2008.
- MUNCK, Gerardo y VERKUILEN, Jay. “Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos”. Revista Política y Gobierno, Ciudad de México IX (2), 2007.
- NAVARRO, Miguel. “Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquivada”. Cuadernos de difusión, ANEPE, 2009.
- NAVARRO M., Miguel. “La conducción política de la Defensa”. Cuadernos de Difusión, ANEPE. 2010.
- OEA. Conferencia especial sobre seguridad, Ciudad de México 27-28 de octubre de 2003.
- PION-Berlin D. y TRINKUNAS, H. “Why politicians and scholars ignore defense policy in Latin America”. Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico. March 15-18, 2006.
- QUEZADA, A. “Inserción internacional de Chile post-guerra Fría”. Revista Enfoques, Vol. VIII, N° 13, 2010.

TOMASSINI, Luciano. “Estado, gobernabilidad y desarrollo”. Banco Interamericano de Desarrollo. 1993.

VARAS, Augusto. “Las relaciones civiles militares y retos para el S. XXI”. Presentación realizada en la ANEPE, el 27.Nov.2017

Medios electrónicos

Análisis comparado de políticas públicas de Defensa de México y Brasil. Artículo es resultado de una investigación de políticas públicas de Defensa de Brasil y México, asociado al proyecto titulado “Evolución de la doctrina de contrainsurgencia de 1947 a 2011. Pap. Polít. Bogotá (Colombia). Vol. 19, N°2, pp. 631-655. Julio-diciembre 2014. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/777/77733232009/>

ANEPE. “Un debate deseable y necesario”. Newsletter N° 3, abril 2017. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Newsletter-03-2017.pdf>

ANEPE. “Alcances y realidades de lo político-estratégico”. Cátedra de seguridad y defensa, Colección de Investigaciones ANEPE N° 9. Junio 2005. Disponible en: <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/LIBRO-ANEPE-N%C2%BA-9.pdf>

ANEPE. Estructuras de seguridad de la región: entre el discurso y la práctica. Panorama de S&D. 2 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.anepe.cl/estructuras-de-seguridad-en-la-region-entre-el-discurso-y-la-practica/>

BANCO MUNDIAL. “Índices de crecimiento de Chile, durante los últimos 20 años”. Disponible en: www.bancomundial.org/es/country/chile/overview

MINISTERIO DE DEFENSA DE BRASIL. “Libro blanco de la Defensa Nacional de Brasil”.2012. Disponible en: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_esp_net.pdf

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Libro de la Defensa Nacional, 1997, 2002, 2010, 2017. Última consulta el 31 de agosto 2018. Disponible en: <http://www.ssdefensa.cl/>

UNASUR. Consejo de Defensa Sudamericano. <https://www.unasursg.org/>



TEMAS DE ACTUALIDAD

UN NUEVO PANORAMA PARA COLOMBIA: APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL POST-ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC-EP[∞]

AVANCE DE INVESTIGACIÓN

VICENTE TORRIJOS RIVERA**

RESUMEN

A dos años de la firma del acuerdo de La Habana entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), la implementación del pacto ha mostrado enormes dificultades en su desarrollo. Ahora, ante el cambio de administración, el nuevo presidente, Iván Duque, debe enfrentar dichos problemas y al mismo tiempo desarrollar su agenda de gobierno, sin que exista mayor certeza sobre el futuro de un proceso que continúa sufriendo de una significativa carencia de legitimidad. El presente documento analiza esta coyuntura negativa, y aprovecha el concepto de los conflictos intratables para proponer nuevas rutas de solución, que permitan destrabar el post-acuerdo colombiano.

Palabras Clave: *Conflicto; conflictos intratables; narcotráfico; violencia.*

* Este artículo es parte del proyecto de investigación titulado "Tendencias evolutivas del terrorismo en Colombia - las FARC - 2010–2019", con número de identificación: 00 25 289, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

El autor agradece al profesor Andrés Pérez Carvajal por su apoyo en el desarrollo de este trabajo.

** Analista político, escritor y periodista con especialidad en Opinión Pública, es Magíster en Estudios Políticos, hizo el postgrado en Altos Estudios Internacionales y adelantó sus estudios doctorales en Relaciones Internacionales. Fue Profesor Emérito de Ciencia Política en la Universidad del Rosario y es asesor de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional de Colombia. vicentetorrijos@hotmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3837-6196>

∞ Fecha de recepción: 230818 - Fecha de aceptación: 311018.

A NEW PANORAMA FOR COLOMBIA: STRATEGIC APPRECIATION OF THE POST-AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT AND THE FARC-EP

ABSTRACT

Two years after signing the Havana agreement between the Colombian State and the Revolutionary Armed Forces of Colombia - People's Army (FARC-EP), the implementation of the pact has shown enormous difficulties in its development. Now the new president Iván Duque must confront these problems and at the same time develop his government agenda, without there being greater certainty about the future of a process that continues to suffer from a significant lack of legitimacy. This document analyzes this negative situation, and takes advantage of the concept of Intractable Conflicts to propose new solution routes, which will unlock the Colombian post-agreement.

Key words: Conflict; intractable conflicts; drug trafficking; violence.

UM NOVO PANORAMA PARA A COLÔMBIA: APRECIÇÃO ESTRATÉGICA DO PÓS-ACORDO ENTRE O GOVERNO E AS FARC-EP

RESUMO

Dois anos após a assinatura do acordo de Havana entre o Estado colombiano e as forças armadas revolucionárias da Colômbia-Exército do povo (FARC-EP), a implementação do Pacto tem demonstrado enormes dificuldades no seu desenvolvimento. Agora, diante da mudança de administração, o novo Presidente Ivan Duque deve enfrentar esses problemas e, ao mesmo tempo, desenvolver sua agenda governamental, sem haver maior certeza sobre o futuro de um processo que continua sofrendo de uma significativa falta de Legitimidade. Este documento analisa esta situação negativa, e aproveita o conceito de conflitos não tratáveis para propor novas rotas de solução, o que permite que o pós-acordo colombiano seja desbloqueado.

Palavras-chave: Conflito; conflitos não tratáveis; Violência; Tráfico de droga.

INTRODUCCIÓN

Después de 4 años de negociación¹, el 26 de septiembre de 2016 el presidente de Colombia Juan Manuel Santos, y el máximo líder de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) Timoleón Jiménez alias “*Timochenko*”, firmaron un acuerdo para dar por concluida la confrontación armada interna activa más antigua del hemisferio occidental. Dicha noticia fue tomada a nivel global con gran júbilo, y como un hito para la historia reciente, pues dentro de un panorama internacional marcado por confrontaciones sin aparente solución (por ejemplo, las guerras en Siria, Palestina y Yemen), se logró llegar a un acuerdo entre dos bandos con diferencias que en el pasado se consideraban irreconciliables.

En este sentido, el diálogo político se impuso como estrategia para cerrar una guerra de más de 50 años de antigüedad², y terminar así con la última expresión de los conflictos de baja intensidad establecidos durante la Guerra Fría en Latinoamérica³. Ello a pesar de la existencia, en la historia de Colombia, de procesos de paz adelantado de manera incompleta e imperfecta, con diferentes movimientos armados insurgentes, como fue el caso del M-19. En dichos casos, a pesar de haberse alcanzado la desmovilización de los movimientos armados, no existió reparación, ni verdad, para las víctimas ni la sociedad. En cualquier caso, la negociación con las FARC tuvo los siguientes hitos históricos:

Hitos del Proceso de Paz	
17 octubre 2012	Inicio de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC en Oslo.
26 mayo 2013	Gobierno y FARC establecen primer acuerdo, punto uno de la Agenda, Tierras y Desarrollo Rural.
6 noviembre 2013	Segundo acuerdo, Participación Política.
16 mayo 2014	Gobierno y FARC llegan a un acuerdo sobre narcotráfico y cultivos ilícitos.
17 diciembre 2014	FARC anuncia alto el fuego unilateral indefinido.

¹ MORENO Torres, Aurora. Los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC-EP: ¿perdón o castigo? Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, Quito (16): p. 70, 2015.

² ARISTIZÁBAL G. Metamorfosis: guerra, Estado y globalización en Colombia. Bogotá, Ediciones desde abajo, 2007.

³ MORENO Torres, Aurora. Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. (Spanish). Papel Político, Bogotá 11(2): pp. 595-645, julio, 2006.

15 diciembre 2015	Gobierno y las FARC firman acuerdo sobre víctimas del conflicto. Sistema integral para la reparación, justicia, verdad y garantías de no repetición
23 junio 2016	Gobierno y las FARC anuncian cese al fuego bilateral y definitivo, con dejación de armas por parte de las FARC.
26 Septiembre 2016	Cierre de las Negociaciones en Cartagena, firma del primer Acuerdo de paz.
2 Octubre 2016	Realización del Plebiscito por la paz.
24 Noviembre de 2016	Firma Acuerdo para la Terminación del Conflicto, en el Teatro Colón (Bogotá).

Sin embargo, desde ese momento hasta el segundo semestre 2018, las evaluaciones adelantadas por diferentes organizaciones resultan cada vez menos alentadoras, y probablemente más confusas para el público internacional⁴. En primer lugar, en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, por medio del cual la población colombiana debía refrendar el acuerdo alcanzado entre las FARC y el Gobierno, la victoria fue para el sector de la sociedad que impulsó la opción por el NO en las urnas⁵. Ello obligó a una renegociación rápida de lo pactado, que según el presidente Juan Manuel Santos contó con la participación de la oposición, y por ello lograba subsanar, en un nuevo pacto, las críticas planteadas por dicho sector victorioso. Esto último fue negado por los promotores del NO en el plebiscito, que continuaron rechazando la validez del acuerdo, y en este sentido acusaron al primer mandatario de desconocer las vías democráticas. En cualquier caso, a partir del nuevo texto se realizó un segundo acto de firma, en el Teatro Colón en Bogotá el 24 de noviembre de 2016, y posteriormente el Congreso de Colombia se adjudicó la potestad de legitimar dicho acuerdo a través de una votación adelantada tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

En segundo lugar, no solo en las elecciones celebradas el pasado 27 de mayo de 2018 fue elegido como presidente Iván Duque, opositor al acuerdo con las FARC y candidato del partido político Centro Democrático del expresidente Álvaro Uribe Vélez (principal oposición al gobierno), sino además Juan Manuel Santos abandonó la presidencia de Colombia con uno de los índices de popularidad y respaldo social más bajos entre los mandatarios colombianos y suramericanos recientes. Esto último, en medio de sucesivas derrotas de sus aliados

⁴ Instituto Kroc. Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, Diciembre 2016 – Mayo 2018 [en línea] Instituto Kroc. [fecha de consulta 5 de agosto 2018] Disponible en: https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

⁵ PALOU, J. C. El día después del plebiscito: ¿polarización política o lealtad a las instituciones? [en línea] Publicación Razón Pública. [fecha de consulta 1 de agosto 2018] Disponible en: <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9751-el-d%C3%ADa-despu%C3%A9s-del-plebiscito-%C3%ADica-o-lealtad-a-las-instituciones.html>

en las elecciones legislativas, y de su propio gobierno en el Congreso de la República, al tratar de tramitar iniciativas concernientes a la implementación de los acuerdos con la insurgencia. Todo ello denota un gobierno que abandonó la Casa de Nariño profundamente debilitado, y cuyas últimas semanas fue reemplazado de facto por el presidente electo que comenzó a actuar de manera progresiva como cabeza del Estado en diferentes eventos a nivel internacional.

En tercer lugar, en julio de 2018 se conoció el tercer informe de las Naciones Unidas sobre la implementación del acuerdo. En este caso, la ONU destacó los cuantiosos y significativos problemas que el Estado ha enfrentado en la protección de los líderes sociales, y de los desmovilizados de las FARC, en varias zonas del país, así como de las irregularidades y posibles actos de corrupción existentes en proyectos para la implementación del acuerdo de La Habana. De igual manera, criticó la forma en que se ha obstaculizado la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y la enorme incertidumbre existente en torno a los límites y alcances del Tribunal de Paz en relación a las Fuerzas Militares y los civiles, ello teniendo en cuenta que este organismo entra ahora en funcionamiento con los primeros procesos sobre temáticas como el secuestro y los denominados Falsos Positivos (asesinatos extrajudiciales), sin que exista claridad sobre el futuro de la normativa que le da vida al sistema, y la que se encargará de reglamentar sus procedimientos⁶.

De igual manera, a nivel interno, las primeras evaluaciones a propósito de la implementación de los acuerdos también han sido bastante críticas con respecto al avance en la implementación. En este sentido, a nivel nacional organizaciones como Ideas para la Paz⁷ y la Fundación Paz y Reconciliación⁸ han manifestado significativas críticas con respecto a la lentitud con la que se han venido implementado los diferentes componentes del acuerdo, y al mismo tiempo, se ha señalado con preocupación la incapacidad del Estado para controlar los territorios abandonados por la guerrilla, y cómo eso ha estimulado el crecimiento de otras organizaciones armadas ilegales, o incluso de las mismas disidencias de las FARC, que en la actualidad ya se constituyen como una preocupación y una amenaza a la seguridad nacional para el gobierno entrante de Iván Duque. Si bien algunos sectores han señalado que estos análisis tienden a ser demasiado críticos con las instituciones estatales y el Gobierno Nacional, y no en igual nivel

⁶ NACIONES UNIDAS. Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia [en línea] Consejo de Seguridad [consultado el 3 de agosto de 2018] Disponible en: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1822622_sp.pdf

⁷ Fundación Ideas para la Paz. Disidencias De Las Farc ¿Cuáles son, dónde están, qué hacen? [en línea] Fundación Ideas para la Paz. [consultado el 3 de agosto de 2018] consultar: <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/disidencias.html>

⁸ Fundación Paz y Reconciliación. Como va la Paz [en línea] Fundación Paz y Reconciliación [consultado el 3 de agosto de 2018] consultar: <http://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>

ni de la misma manera con las FARC, esta coyuntura ha llevado a reflexionar sobre el futuro del post-acuerdo.

Lo anterior constituye apenas una muestra pequeña de la aparente paradoja colombiana, donde la terminación del conflicto parece no contar con el apoyo de la mayoría de la población, o lograr apaciguar el discurso hostil y confrontativo entre los diferentes agentes políticos nacionales. El presente documento busca explicar dicha situación, argumentado que lejos de responder a una actitud irracional, los problemas del post-acuerdo son el resultado de un proceso que desde su origen fue incapaz de cautivar el interés y apoyo de la ciudadanía. En este caso, la obsesión del Gobierno y las FARC por blindar a nivel legal-jurídico el acuerdo, jamás dio espacio para que el mismo fuera legítimo y estuviera respaldado por la población. Esto, al final, llevó a un pacto constantemente disputado o incluso negado por un amplio sector de la sociedad, al que gobierno defiende más en los estrados judiciales, y que en las urnas o las calles de Colombia.

El presente documento establece un contexto básico sobre la situación actual del proceso, en 4 variables fundamentales. A partir de allí se plantea un análisis del post-acuerdo, desde el concepto de la desactivación de conflictos intratables, por medio del cual se propone un camino de acción frente a las problemáticas que en la actualidad enfrenta el proceso, y las posibilidades que tendrá el nuevo gobierno de corregir el futuro del proceso. Al final del documento se establecen algunas conclusiones y recomendaciones hacia la manera en que la administración de Iván Duque deberá afrontar los retos derivados del post acuerdo con las FARC.

1. CONTEXTO

El primer semestre de 2018 en Colombia estuvo marcado por la carrera electoral al Congreso de la República y la Presidencia. Dos hechos políticos fueron determinantes en la coyuntura actual: la primera participación de las FARC en el sistema democrático y la elección de Iván Duque como presidente de Colombia. En el primer caso, la ex-insurgencia armada, que a lo largo de su historia siempre reclamó poseer el respaldo de la mayoría de la población⁹, sufrió una contundente derrota electoral. Las listas al Senado y la Cámara de Representantes por Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (nombre adquirido por las FARC después de su desmovilización) no superaron en conjunto los 100.000 votos, cosa que les hubiera hecho perder su reconocimiento estatal como partido político, si dicha calidad jurídico/política no hubiera estado protegida por el acuerdo de La Habana hasta el año 2022.

⁹ Farc-EP. FARC-EP. Declaración oficial del Congreso fundacional del partido [en línea] Farc-EP. FARC-EP. [fecha de consulta 1 de agosto 2018] consultar: <https://www.farc-ep.co/comunicado/informe-central-al-congreso-fundacional-del-nuevo-partido-politico.html>

En este caso, por ejemplo, dentro de sus zonas tradicionales de influencia el partido estuvo lejos de ser dominante o hegemónico (Uribe-Meta 21,65%, Argelia-Cauca 14,34%, Calixto-Norte de Santander 12,43%, Murindó-Antioquia-11,04% y en Valle del Guamez-Putumayo-10,91%), lo que frustró en gran medida sus aspiraciones, teniendo en cuenta además que la mayoría de estas zonas cuentan con bajo nivel de población y potencial electoral, razón por la cual tienen poco peso dentro del contexto general de las elecciones colombianas. En las ciudades principales, apenas Bogotá (0,39%), Pasto (0,35%), Neiva (0,73%), Popayan (0,53%) y Barrancabermeja (0,55%) estuvieron por encima del promedio general de todo el país, que fue de 0.34%¹⁰.

Lo anterior hizo parte de una campaña electoral marcada por el rechazo de la población a la presencia de los cabecillas en diferentes zonas del país, y el retiro anticipado de Timoleón Jiménez alias "*Timochenko*" de la carrera presidencial, debido a dificultades de salud. Fenómeno que al final podría interpretarse como benéfico para las FARC, pues no tuvieron que exponerse a una nueva derrota en las urnas, que hubiera sido más costosa dentro de un panorama en el cual no solo hubieran sido superadas con facilidad por los sectores de derecha, sino por la izquierda democrática del país, que siempre rechazó la lucha armada como alternativa para la consecución del poder. Debido a lo anterior, en términos generales la influencia y el papel de las FARC dentro del marco general de la elección fue poco significativo, por lo que su presencia en medio de comunicación se redujo de manera drástica, y su relevancia pública fue casi inexistente. Lo anterior marcó una carrera electoral en la que, si bien el candidato de izquierda Gustavo Petro del Movimiento Progresista tuvo un desempeño histórico para partidos políticos alternativos en Colombia, era claro y predecible el retorno al poder de la derecha representada por el Centro Democrático. Ello se materializó en una diferencia de casi 2 millones de votos, y un proceso de tránsito en el poder relativamente tranquilo, que llevó al poder a Iván Duque el pasado 7 agosto de 2018¹¹.

Como resultado de ello, y debido a la oposición que mantuvo el nuevo presidente y el partido Centro Democrático al acuerdo con las FARC, la elección de Iván Duque produjo que múltiples sectores sociales al interior del país y en el extranjero se manifestaran con preocupación frente al futuro de la implantación de los acuerdo de paz. Esto, a pesar de que en múltiples ocasiones el nuevo mandatario ha señalado que su intención no es destruir o desconocer lo pactado

¹⁰ Observatorio de la Representación Política. De vuelta a las urnas: El poder electoral perdido de las Farc [en línea] Observatorio de la Representación Política [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://www.procesoselectorales.org>

¹¹ Observatorio de la Representación Política. Claves del voto de la segunda vuelta presidencial de 2018 [en línea] Observatorio de la Representación Política [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://www.procesoselectorales.org>

con la insurgencia, sino replantear varios de los componentes del acuerdo por vía legislativa, de tal manera que se pueda subsanar lo que él considera como errores, y de esta forma reparar el eventual desbalance establecido en la negociación con la ex-organización guerrillera frente a lo que le corresponde al Estado en relación a lo adjudicado a la guerrilla. En este caso, por ejemplo, elementos como la elegibilidad política de eventuales criminales de lesa humanidad y la composición del sistema de justicia transicional han sido cuestionados por el nuevo presidente, como factores a revisar durante los próximos cuatro años.

2. VARIABLES ESTRATÉGICAS DEL POST-ACUERDO

En esta sección se abordarán 4 aspectos del post-acuerdo, escogidos en función de su centralidad en la estabilidad de la transición de las FARC hacia la legalidad político/electoral, y también por los problemas y complejidades que su consecución le ha traído al Gobierno colombiano y la insurgencia.

2.1. *Concentración, desmovilización y reinserción*

Después de la firma del acuerdo, como parte inicial de la implementación, se llevó a cabo el proceso de concentración de los combatientes de las FARC en 23 zonas veredales transitorias y 8 puntos de normalización. El traslado de los guerrilleros se hizo con el acompañamiento y protección de las Fuerzas Militares, y se adelantó de manera eficiente y sin mayores contratiempos. Sin embargo, dicha movilización exitosa contrastó con la incapacidad del Estado colombiano para adaptar y acondicionar los puntos geográficos seleccionados para la concentración de los guerrilleros, pues muchas de las zonas no estuvieron listas al momento de llegada de los combatientes de las FARC, y las locaciones continuaron durante largo tiempo sin estar correctamente construidas ni provisionadas.

Aunque esto se prestó para constantes quejas por partes de las FARC, en general se pudieron adelantar las labores de ubicación de los combatientes, lo que le permitió a la organización guerrillera adelantar procesos como su “Décima y Última Conferencia Guerrillera”, en la cual los líderes de la organización aprobaron los contenidos del pacto de La Habana. De igual manera, y en concordancia con el acuerdo de paz, las FARC hizo entrega a la ONU de un total de 8.112 armas y 1,3 millones de cartuchos. Junto a esto se entregó información a propósito de 873 caletas, en diferentes zonas del país, donde las diferentes facciones de la guerrilla escondían armamento y aprovisionamientos para el combate. También fueron entregados al Gobierno listados de miembros activos de la organización guerrillera, y de los recursos con los que en ese punto contaban las FARC, y que podían facilitar el proceso de reparación material de las víctimas del Conflicto.

Sin embargo, muchos de estos procesos generaron controversias y enfrentamientos entre las autoridades nacionales, los líderes de las FARC y la ope-

sición política colombiana. En este caso, aunque desde un punto de vista técnico el número de armas por combatiente entregado a la ONU fue uno de los más altos en la historia de la resolución pacífica de conflictos, para la oposición dichos números no corresponden con lo que la inteligencia militar colombiana estableció a lo largo del tiempo como el potencial armado de la insurgencia. De la misma forma, después de revisar los nombres registrados por las FARC en las listas de combatientes, la Fiscalía General de la Nación tuvo que retirar a varios de los señalados debido por sus vínculos con el narcotráfico, que desde la perspectiva de las autoridades nacionales no representaban el perfil de un combatiente insurgente, sino el de un narcotraficante. En todo caso, el mayor problema derivado de las zonas de concentración, ha estado en su extensión en el tiempo, puesto que aunque ellas fueron diseñadas con un carácter temporal y transitorio, algunas se han convertido en asentamientos permanentes, sin que exista una lógica clara frente a la obligación de permanencia o libertad para movilizarse de aquellos sindicados por haber cometido crímenes de lesa humanidad, y que esperan un juicio frente a la JEP. Ello ha generado polémicas constantes en los medios de comunicación, en referencia al lugar donde se ubican los cabecillas importantes de la ex-insurgencia, y la capacidad eventual que tendrían las autoridades para monitorear sus actividades o incluso tener referencia de su ubicación al momento de ser requeridos por la justicia. Esto último sumado al problema administrativo que representa la continuidad de varios de estos puntos de concentración, que actualmente simbolizan enormes traumatismos económicos y sociales para las administraciones locales que tienen que atender dichos puntos.

2.2. Respaldo social y problema legislativo

El primer y más claro escollo que ha enfrentado el proceso de implementación de los acuerdos de La Habana, se encuentra en el bajo respaldo social que tuvo tanto la negociación, como la aplicación del pacto después de su firma. En este caso, aunque ha existido algo de movilización social por parte de algunos sectores en relación a la defensa del acuerdo, y la reelección de Juan Manuel Santos como presidente en 2014 podría ser considerado una muestra de apoyo a la negociación, tanto en las mediciones sistemáticas (encuestas) como en los procesos electorales (plebiscito y las elecciones presidenciales) la mayoría de la población no acompañó al gobierno nacional durante la mayor parte del proceso.

Lo anterior ha generado una situación en la cual los sectores contrarios al acuerdo y la negociación siempre tuvieron un alto margen de empoderamiento, mientras que los demás grupos políticos jamás han sentido presión social o política con respecto a la necesidad de establecer una dinámica de implementación rápida de lo pactado, ni tampoco el mantenimiento estricto de lo establecido en Cuba entre las FARC y el Gobierno Nacional. Esto se ha hecho claro especialmente para los partidos políticos que hicieron parte de la coalición de Gobierno

de Juan Manuel Santos, que a pesar de mantenerse cerca de la administración presidencial, tuvieron un compromiso apenas parcial y circunstancial con las medidas necesarias para adelantar el post-acuerdo.

Lo anterior se refleja de manera clara en los últimos meses del gobierno de Juan Manuel Santos, pues ante el cambio de administración, el legislativo colombiano demostró menos disposición en lo referente al trámite legislativo de los proyectos vinculados con el proceso de La Habana. Esto se muestra en la lentitud con la cual sus diferentes elementos y componentes fueron tramitados y aprobados por el Congreso de la República. Ello a pesar del denominado “*Fast Track*”, o procedimiento legislativo abreviado, que fue creado para acelerar la aprobación de las normas y actos legislativos vinculados al acuerdo de paz, reduciendo el número de debates en el Congreso necesarios para aprobar leyes o modificaciones constitucionales, y que después de un año de funcionamiento no dejó los resultados esperados¹².

En este sentido, con el paso del tiempo y el ingreso de las temáticas al órgano legislativo, se hizo evidente que las discusiones serían más complejas de lo esperado por el Gobierno Nacional y las FARC. En este caso la autorización que la Corte Constitucional dio al legislativo para modificar el contenido de los textos, siempre y cuando no fuera contrario al texto del acuerdo, no solo le quitó al Ejecutivo el control unilateral de las transformaciones derivadas de la negociación de La Habana, sino que además le permitió a diferentes sectores, con sus intereses y objetivos particulares, influir sobre la estructuración del post-acuerdo. Aunque para algunos sectores, especialmente las FARC, los debates legislativos se han convertido en un escenario de modificación o suplantación de lo negociado, y por ello una violación de lo conseguido en La Habana, para otros esto hace parte de un ejercicio de modulación de lo acordado que la Corte Constitucional y el Congreso deben realizar como instancias fundamentales del sistema democrático colombiano. Con respecto a este último organismo, el legislativo colombiano, dicha afirmación adquiere más peso si se tiene en cuenta que, por un lado, las negociaciones nunca contaron con aprobación significativa o mayoritaria por parte de la sociedad, y por otro lado, en las urnas han sido continuas las derrotas experimentadas por los sectores en apoyo al acuerdo con las FARC.

2.3. Justicia transicional y participación en política

La implementación de la Justicia Especial para la Paz ha sido el factor más problemáticos en referencia a la implementación de los acuerdos de La Habana. Lo anterior, puesto que después de más de un año de la firma del acuerdo del

¹² Ámbito Jurídico. Este es el resultado del ‘fasttrack’ [en línea] Ámbito Jurídico [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/constitucional-y-derechos-humanos/este-es-el-resultado-del-fast-track

Teatro Colón, el llamado Tribunal de Paz, y sus diferentes salas, apenas han empezado a operar en julio de 2018. Ello, además de significar un problema en relación a la transición de los ex-combatientes hacia la sociedad civil, también ha generado problemas significativos en referencia a la integración de la ex-organización guerrillera al sistema democrático. En este caso, debido a la inoperancia del sistema, el primer proceso electoral del que tomó parte las FARC llegó antes de que ninguno de sus miembros tuviera que enfrentar la justicia, lo que fue fuertemente criticado por la opinión pública, en especial en el caso de aquellos miembros de la ex-injerencia sindicados por crímenes de lesa humanidad.

En este caso, aunque a las FARC se les recomendó presentar en las listas al Congreso de la República nuevos liderazgos (personas no relacionadas con eventuales delitos juzgados por el sistema de justicia transicional), para no obstaculizar a la JEP en su funcionamiento inicial, ello no persuadió a los líderes de la ex-guerrilla a presentar sus nombres para la conformación del legislativo. Esto obligó a que la Corte Constitucional se pronunciara a propósito de esta temática, autorizando la participación de los líderes de las FARC en las elecciones. En la Sentencia C-674/17, los Magistrados establecieron que las sanciones de la JEP no inhabilitan el ejercicio de derechos políticos activos o pasivos, de participación política. Razón por la cual, no comparecer aun ante la JEP no se podía considerar un impedimento para ser candidato a cargos públicos de Gobierno o Representación¹³. Sin embargo, aquellos que quedaron elegidos, debían firmar un compromiso para comparecer ante la justicia especial de paz al ser requeridos por ella.

En este sentido las FARC obtuvieron sus 10 escaños legislativos, pero dicha situación desencadenó un nuevo problema, pues la compatibilidad entre las funciones legislativas y el eventual cumplimiento de las sanciones establecidas por la justicia especial para la paz parecen generar una contradicción fáctica. En este caso, se advierte que el ejercicio de una adecuada representación de la sociedad colombiana demanda elementos como movilidad personal, para adelantar labores de representación de las comunidades, cosa que sería imposible al purgar sanciones efectivas por parte de la JEP que deberían implicar fuertes restricciones a la libertad de dichas personas. Todo ello plantea una situación en la que es imposible tener las dos, justicia y representación política, dentro de un mismo proceso. Ejemplo de esto podrían ser tanto Jesús Santrich, acusado en los Estados Unidos por narcotráfico (posterior a la firma del acuerdo), como Iván Márquez, quien se negó a juramentar ante el Congreso por supuesta falta de garantías de seguridad, que han mostrado incluso antes de la elección los

¹³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-674/17 [en línea] Corte Constitucional de Colombia [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-674-17.htm>

problemas que se enfrentarán durante el ejercicio y conservación de la curules legislativas asignadas a las FARC.

Además de los problemas en la instalación y formalización del Tribunal de Paz, el proceso de selección de los magistrados ha estado rodeado de toda clase de controversias vinculadas con la procedencia de los integrantes del sistema de justicia transicional. En este caso, según se establece en el Acuerdo de La Habana, se constituyó un grupo de escogencia conformado por Diego García Sayán, designado por el Secretario General de Naciones Unidas; Álvaro Gil-Robles, designado por el presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos; Juan Méndez, designado por la delegación en Colombia del Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ); Claudia Vaca, designada por la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado; y José Francisco Acuña, designado por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Ellos establecieron sus propios lineamientos para la elección de los magistrados para la JEP entre un grupo amplio de postulados; sin embargo, para los sectores en oposición al acuerdo, existe una predisposición o tendencia ideológica de la mayoría de los elegidos que los llevaría a reclamar falta de garantías para el juzgamiento de las Fuerzas Militares y agentes del Estado. Lo anterior influyó en que el Congreso de la República incluyera dentro la ley estatutaria de creación de la JEP, una serie de condiciones de inhabilidad y conflicto de interés para los magistrados, que eventualmente dejaría por fuera de la JEP a varios de los magistrados seleccionados originalmente y que en este momento se encuentran en ejercicio. Aunque lo anterior aún debe ser avalado por parte de la Corte Constitucional, dichas controversias ponen sobre la mesa las complejidades que rodeará el funcionamiento de un sistema judicial especial envuelto en controversias jurídicas y políticas constantes.

2.4. Seguridad y narcotráfico

El mayor logro derivado de la negociación con las FARC, y su desmovilización como insurgencia armada, ha estado en el descenso sostenido en el número de homicidios en Colombia desde el comienzo de las conversaciones en La Habana en el año 2012. Esto se puede constatar no solo en las cifras oficiales ofrecidas por el Gobierno Nacional, sino también en los datos ofrecidos por organizaciones no gubernamentales que siguen las dinámicas de la violencia en Colombia desde hace largo tiempo, observando la evolución del conflicto armado en el país. Sin embargo, al profundizar en el impacto que ha tenido el retiro de las FARC en las diferentes variables que constituyen la seguridad y defensa nacional colombiana, los resultados no parecen ser óptimos, y muestran una tendencia sostenida hacia el deterioro¹⁴.

¹⁴ Fundación Ideas Para la Paz. Las dos caras de la reducción del homicidio en Colombia. [en línea] Fundación Ideas Para la Paz [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/>

En este balance sobre la situación del post-acuerdo en Colombia se seleccionaron las dos dinámicas que generan mayor riesgo para el país en el corto y mediano plazo: (1) el aumento sostenido de los problemas asociados al narcotráfico y (2) el empoderamiento de organizaciones criminales a gran escala. En lo que se refiere al narcotráfico, mucho antes del final de los diálogos en Cuba, los indicadores sobre el crecimiento acelerado en las áreas sembradas con hoja de coca eran claros en varias zonas del país. En este sentido, los informes provenientes del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la ONU han advertido sobre dicha expansión de los cultivos ilícitos desde 2012, cifra que en la actualidad alcanza un nivel histórico, y como resultado natural de ello, también se ha disparado en lo que respecta a la cocaína transitando desde Colombia hacia Europa y Norteamérica¹⁵. De igual manera, Colombia también se ha convertido en un país consumidor de dichas sustancias, dentro de una dinámica en la cual el microtráfico en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, es la mayor amenaza criminal urbana en la actualidad.

En referencia a esto, el Gobierno Nacional y diferentes expertos u organizaciones han señalado que dicho incremento está vinculado parcialmente a la negociación en La Habana, y a la desmovilización de las FARC. En este caso, las expectativas creadas dentro de un amplio sector de la sociedad rural frente a los apoyos económicos a los cultivadores de hoja de coca, que se obtendrán por parte del Estado y organizaciones internacionales, estimuló la aparición de nuevos cultivos en múltiples zonas del país. Dicha dinámica también se alimentó de dos procesos derivados de la negociación: la aplicación de una política de sustitución voluntaria y el fin de las aspersiones aéreas. En ambos casos, la administración de Juan Manuel Santos optó por un enfoque centrado en la negociación con las comunidades, que si bien ha traído algunos éxitos, en general no ha podido generar un impacto significativo en la cantidad de cultivos ilícitos registrados en Colombia. Gran parte de ello es debido a que, ante la prohibición a las aspersiones aéreas con glifosato, muchas de las zonas con alta presencia de coca son inaccesibles para las autoridades pues se encuentra fuertemente custodiadas por grupos al margen de la ley, incluyendo al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Bandas Criminales (BACRIM) a gran escala como el denominado Clan del Golfo.

El segundo factor de riesgo, que se hace posible a partir del crecimiento de los cultivos ilícitos y del narcotráfico, se encuentra en el empoderamiento experimentado por organizaciones criminales a gran escala en el país. En este

document/573a29d253659.pdf

¹⁵ Revista Semana. Récord histórico en hectáreas de cultivos ilícitos en Colombia, revela EE. UU [en línea] 25 junio 2018 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <https://www.semana.com/nacion/articulo/estados-unidos-presenta-su-informe-sobre-cultivos-ilicitos-en-colombia/572963>

caso, tanto el ELN como las denominadas BACRIM han empezado a disputarse los espacios y mercados ilegales abandonados por las FARC, lo que se manifiesta constantemente en violencia territorialmente localizada¹⁶. Ello es posible por la gran cantidad de recursos económicos que se derivan del crecimiento exponencial del narcotráfico en todo el país, y de otras actividades como la minería ilegal, que hace posible la circulación de armamento y recursos para los criminales. Una de las facetas que ha adquirido este empoderamiento ha sido el asesinato sistemático de líderes sociales en varias zonas del país, muchos de ellos vinculados a temáticas como la sustitución de cultivos ilícitos y los reclamantes de tierras despojadas por actores armados. En este caso, en medio de la confrontación por el control territorial, y debido a la poca presencia estatal en muchas de estas zonas, la población civil se convierte en el blanco de las organizaciones criminales.

Para tratar de mitigar ese problema, el gobierno colombiano logró la aprobación en el Congreso de la República de una ley de sometimiento para organizaciones criminales. Ello ha generado nuevas polémicas, pues aunque hasta el momento ningún grupo ha concretado la posibilidad de someterse a la justicia, para diferentes sectores este tipo de movimientos legales no contribuyen a la recuperación del orden público sino a la proliferación de nuevos agentes criminales. Ello teniendo en cuenta que el crecimiento de las disidencias de las FARC se ha convertido en un problema, y los medios de comunicación han advertido la existencia de planes por parte de dichas facciones para el relanzamiento nacional del movimiento insurgente. Aunque las autoridades han cuestionado dicha posibilidad, y desestiman la capacidad real de los grupos residuales de las FARC, es claro que la constante existencia de alternatividad penal no ha conducido a la desaparición de la criminalidad a gran escala, e incluso ha terminado por estimular su existencia.

La combinación entre estas dinámicas demarca el factor principal de riesgo en la seguridad y defensa nacional, evidente en el post-acuerdo, y es que los territorios abandonados por la insurgencia no han podido ser recuperados por el Estado y ahora se encuentran en disputa por parte de organizaciones al margen de la ley. En este caso, el Estado y las instituciones han fallado en proveer a las zonas antes controladas por la insurgencia, de presencia estatal multinivel y pluridimensional, pues en este caso no se trata únicamente de pie de fuerza militar o policial, sino de institucionalidad representada por ejemplo en el sistema judicial, en infraestructura local o en desarrollo económico y social para las comunidades. En este orden de ideas, en muchas zonas existe el riesgo de que la presencia y control de las FARC sea reemplazado por el de otra organización criminal.

¹⁶ KALYVAS, S. N. El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009. Colombia Internacional, Bogotá (70): pp. 193-214, 2009.

3. DESACTIVAR UN CONFLICTO INTRATABLE O IMPERECEDERO

Debido a su extensión en el tiempo, y la manera cómo involucró de una u otra forma a la totalidad de la sociedad colombiana, el conflicto armado colombiano trascendió los límites de un enfrentamiento típico, y por ello adquirió las características básicas de los llamados conflictos intratables o imperecederos¹⁷. Lo anterior implicó un proceso de complejización de las dinámicas conflictivas del país, dentro de una lógica en el cual los objetivos de la confrontación se hacen cada vez menos centrados en los actores específicos beligerantes, y empieza a involucrar de manera generalizada a la sociedad en su totalidad. Este tipo de confrontaciones, no solo reúnen elementos como; (1) periodos de violencia exacerbada, (2) uso masivo de los recursos nacionales, (3) concentración del esfuerzo productivo en pro de la guerra, sino que además el conflicto, (4) se convierte en el centro de la agenda pública, absorbiendo en sus dinámicas cualquier proceso social, político, económico y cultural en (5) un juego de suma cero, en disputa total tanto para los participantes directos de la guerra, como para la ciudadanía en general¹⁸. Desde allí se escala entonces, (1) desde un conflicto intratable, en el cual las formas y dinámicas de violencia operan de forma exacerbada, hasta uno de tipo (2) intratable o imperecedero, en el cual la violencia y hostilidad se hace parte de la estructura social, y por ello marca la totalidad de las dinámicas de interacción humana de dicho grupo.

¹⁷ BAR-TAL, D. Sociopsychological Foundations of Intractable Conflicts. *American Behavioral Scientist*. Sedona (50): pp 1430-1453, 2007.

¹⁸ TORRIJOS, V. y PÉREZ, A. De los conflictos complejos: Naturaleza, estructura y morfología de los conflictos intratables e imperecederos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá(8): pp. 119-142, 2013.



Tomado de: TORRIJOS, V. y PÉREZ, A., 2013. De los conflictos complejos: Naturaleza, estructura y morfología de los conflictos intratables e imperecederos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8, Vol. 2, 122.

Dichas características, que fue adquiriendo el conflicto colombiano a lo largo del tiempo, terminaron por marcar el funcionamiento de la sociedad a través de la configuración de imaginarios, representaciones y referentes nacionales marcados por el conflicto. Ello demarca un contexto nacional en el cual la guerra está más allá del eventual silencio de las armas (que en este punto ha demostrado ser incompleto e imperfecto en su mayoría), pues las dinámicas de la confrontación han calado profundamente en la manera cómo se constituyen las relaciones sociales y políticas en el país¹⁹. En este sentido, los procesos y etapas del post-acuerdo son vistos como juegos de suma cero, espacios de confrontación en los cuales cualquier victoria o éxito de la contraparte se convierte en un riesgo para la supervivencia del grupo propio. En dicha dinámica no hay espacio para el diálogo o la concertación, cada elemento del acuerdo (por mínimo que este sea) se convierte en objeto de disputa, y para los participantes el punto no se encuentra en ganar o perder algún beneficio específico, sino en derrotar y eliminar por completo a quienes han establecido como el “otro” en disputa²⁰. Esto, aunque en un conflicto como el colombiano, ese otro es un connacional ubicado en una esfera política diferente.

¹⁹ BAR-TAL, D., HALPERIN, E. y De Rivera, J. Collective Emotions in Conflict Situations: Societal Implications. *Journal Of Social Issues* (63): 441-460, 2007.

²⁰ COLEMAN, P., VALLACHER, R., NOWAK, A. y BUI-WRZOSINSKA, L. Intractable Conflict as an Attractor: A Dynamical Systems Approach to Conflict Escalation and Intractability. *American Behavioral Scientist*, Sedona (50): 1454-1475, 2007

Al no entender la manera en que el conflicto está presente dentro de la estructura social colombiana, y no buscar como primer elemento desactivar la relación de oposición y suma cero existente entre los miembros de la sociedad, las dinámicas de confrontación no desaparecen aunque las estrategias de implementación demuestren alto grado de sofisticación. Es por ello que las constantes búsquedas del Gobierno de Juan Manuel Santos por resguardar a nivel jurídico lo acordado en La Habana, no evitan que cada evento electoral y controversia política se convierta en un campo de batalla lleno de impropiedades, en el que las contrapartes interpretan cada situación como catastrófica para la parte perdedora. Y en este sentido, la firma del acuerdo tampoco puede reducir el nivel de hostilidad en el lenguaje de la mayoría de los actores políticos y sociales del país, e incluso es posible proponer que la belicosidad y el extremismo en los discursos se ha hecho más marcado en los últimos años.

Sin embargo, dentro de este panorama lleno de complejidades, la llegada al poder de Iván Duque y el Centro Democrático que para algunos sectores significa una amenaza para el proceso de paz, en realidad podría convertirse en una oportunidad para que todo el proceso adquiera la legitimidad que le ha faltado a lo largo tiempo, y se pueda construir un ejercicio de desactivación real de la hostilidad colectiva. En este caso la viabilidad a futuro del acuerdo no puede partir del error de asumir la negociación como una realidad cerrada, derivada de un texto inamovible que se encuentra más allá de la sociedad o el órgano legislativo, sino que el nuevo gobierno debe plantear un escenario en el que todos los sectores puedan llegar a un acuerdo (no solo lo planteado gobierno-FARC), y en el que sobre todo se puedan crear puntos de acercamiento entre los sectores que defendieron y criticaron lo pactado en La Habana, todo ello como parte de un ejercicio de evolución y cambio en la coyuntura política nacional.

Lo anterior debe tener el propósito de desactivar la dinámica de juego de suma cero que ahora caracteriza la confrontación, pues sin ello las dinámicas de acercamiento no podrán transmitir a todas las partes la seguridad de poder ganar (de manera imperfecta, pero no catastrófica) con el acuerdo y su implementación. En este sentido, aunque los sectores más extremistas reclamarán el desconocimiento del acuerdo de La Habana, en la práctica, la labor de la nueva administración pasará de una u otra forma por el escenario de una implementación del acuerdo con mayor o menor profundidad, en un escenario en el que lo realmente importante será asegurar un cambio en las dinámicas de relación entre los sectores sociales y políticos del país. Para ello será importante que el presidente, como lo ha señalado en múltiples ocasiones, no busque la destrucción de lo pactado, sino construir un escenario desde el que sea posible realizar modificaciones al acuerdo, sin poner en riesgo lo alcanzado hasta el momento, pero sí dando respuesta a las mayorías que reclaman una lógica diferente para la implementación y el post-acuerdo.

CONCLUSIONES

En la presente coyuntura la implementación de los acuerdos de paz está en riesgo, no debido a la llegada al poder de Iván Duque y el Centro Democrático, sino por la falta de legitimidad que ha rodeado al proceso desde su origen, y que en la actualidad imposibilita al sistema político y judicial equilibrar y viabilizar las dinámicas de implementación del post-acuerdo. Esto explica, en parte, las complejidades y tropiezos que viene experimentando este, pues la mayoría de los ciudadanos se mantienen desconectados y apáticos frente al futuro del proceso con la FARC.

Ello se refleja en el trámite legislativo de lo acordado en Cuba, que sin mayor presión por parte de los electores o los medios de comunicación, ha sido eliminado de manera paulatina como prioridad dentro de la agenda del Congreso de Colombia. El nuevo gobierno le apunta a otras transformaciones en materia rural y política, diferentes a las que fueron el eje central de lo negociado en Cuba. Esto plantea un escenario de mediano y largo plazo en el que la implementación del pacto con las FARC quedará consignado únicamente (1) a lo que pueda adelantar la JEP en materia de verdad, justicia y reparación, y (2) la transformación de la ex-organización guerrillera en movimiento político.

Esto último podría minar la credibilidad de Colombia en el plano internacional, pues organizaciones como la ONU construyeron un conjunto amplio de expectativas frente al proceso con las FARC, que ahora parecen difíciles de cumplir, lo que podría incluso llevar a futuros procesos legales de Colombia frente a la Corte Penal internacional. Aquí es importante tener en cuenta que esta última entidad ha expresado preocupaciones frente a las transformaciones y la debilidad del proceso, por lo que dicha posibilidad no se encuentra del todo alejada de la realidad.

De igual forma, la retoma del control territorial de los espacios abandonados por las FARC, en toda Colombia, se ha revelado como un imposible para las autoridades colombianas que parecen incapaces de controlar el crecimiento de los cultivos ilícitos y del narcotráfico que se convierte en el motor para la aparición de organizaciones criminales a gran escala, que terminan disputando al Estado en control del territorio. Esto produce una dinámica donde la desaparición de la insurgencia tienen apenas un impacto momentáneo en la conservación de la seguridad y el orden público, y a la fecha se empieza a configurar una lógica de retorno de las comunidades hacia los niveles de violencia experimentados en el pasado por zonas como el Catatumbo y el departamento del Chocó. En este caso, la transmisión del poder hacia los sectores que siempre se opusieron a la negociación y el pacto, más que significar un riesgo, es la oportunidad para que aquellos que se sintieron excluidos creen los espacios para llegar a nuevos acuerdos y consensos, que hagan viable el post-acuerdo en el mediano y largo

plazo, construyendo desde lo alcanzado por los gobiernos anteriores, y no tratando de imponer condiciones insostenibles para ninguna de las partes.

Dentro de este escenario, y bajo un control parcial del Congreso de la República, el gobierno de Iván Duque se enfrentará a una situación donde las grandes reformas económicas y sociales del país quedarán ancladas a la legitimidad del nuevo presidente, y no al acuerdo de paz, pues las expectativas frustradas de las comunidades conducirán a una mayor movilización de estos grupos en reclamo de elementos como acceso a la tierra, infraestructura, desarrollo económico, entre otros. Todo ellos a los que tendrá que dar respuesta la nueva administración. Esto teniendo en cuenta, además, que el sistema judicial y político del país tendrá que sobrellevar significativos retos asociados a la transformación de las FARC en un movimiento político/electoral, y de otras organizaciones si es que la ley de sometimiento a la justicia tiene algún grado de efectividad. Esto se deberá ver representado en el sostenimiento de una delicada combinación entre la actividad política de esas organizaciones, y el desarrollo pronto y efectivo de la justicia transicional dentro del marco de JEP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁMBITO JURÍDICO. Este es el resultado del 'fasttrack' [en línea] 12 diciembre 2018 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: www.ambitojuridico.com/noticias/congreso/constitucional-y-derechos-humanos/este-es-el-resultado-del-fast-track
- ARISTIZÁBAL García, José. *Metamorfosis: guerra, Estado y globalización en Colombia*. Bogotá, Ediciones desde abajo, 2007.
- BAR-TAL, D. Sociopsychological Foundations of Intractable Conflicts. *American Behavioral Scientist*, Sedona (50): pp. 1430-1453, 2007.
- BAR-TAL, D., HALPERIN, E. y DE RIVERA, J. Collective Emotions in Conflict Situations: Societal Implications. *Journal Of Social Issues* (63): pp 441-460, 2007.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, NACIONES UNIDAS. Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia [en línea] 25 julio 2018 [consultado el 3 de agosto de 2018] consultar: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1822622_sp.pdf
- COLEMAN, P., VALLACHER, R., NOWAK, A. y BUI-WRZOSINSKA, L. Intractable Conflict as an Attractor: A Dynamical Systems Approach to Conflict Escalation and Intractability. *American Behavioral Scientist*, Sedona (50): pp 1454-1475, 2007.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-674/17 [en línea] 14 noviembre de 2017 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-674-17.htm>
- FARC-EP. Declaración oficial del Congreso fundacional del partido [en línea] 26 Agosto de 2017 [fecha de consulta 1 de agosto 2018] consultar: <https://www.farc-ep.co/comunicado/informe-central-al-congreso-fundacional-del-nuevo-partido-politico.html>
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Disidencias de las Farc ¿Cuáles son, dónde están, qué hacen? [en línea] febrero 2018 [consultado el 3 de agosto de 2018] consultar: <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/disidencias.html>
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Las dos Caras de la Reducción del Homicidio en Colombia. [en línea] mayo 2016 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/573a29d253659.pdf>

- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. Como va la Paz [en línea] junio 2018 [consultado el 3 de agosto de 2018] consultar: <http://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>
- INSTITUTO KROC. Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia Diciembre 2016 – Mayo 2018 [en línea] agosto 2018 [fecha de consulta 5 de agosto 2018] consultar: https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf
- KALYVAS, S. N. El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009. Colombia Internacional, Bogotá (70): pp. 193-214, 2009.
- MORENO Torres, Aurora. Los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC-EP: ¿perdón o castigo? Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, Quito (16): p. 70. 2005.
- MORENO Torres, Aurora. Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. Papel Político, Bogotá (11): pp. 595-645, julio, 2006.
- OBSERVATORIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. De vuelta a las urnas: El poder electoral perdido de las Farc [en línea] 29 de mayo 2018 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://www.procesoselectorales.org>
- OBSERVATORIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. Claves del voto de la segunda vuelta presidencial de 2018 [en línea] 29 de mayo 2018 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <http://www.procesoselectorales.org>
- PUBLICACIÓN RAZÓN PÚBLICA. PALOU, J. C. El día después del plebiscito: ¿polarización política o lealtad a las instituciones? [en línea] 3 octubre 2016 [fecha de consulta 1 de agosto 2018] consultar <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9751-el-d%C3%ADa-despu%C3%A9s-del-plebiscito-%C3%A9-polarizaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-o-lealtad-a-las-instituciones.html>
- REVISTA SEMANA. Récord histórico en hectáreas de cultivos ilícitos en Colombia, revela EE.UU. [en línea] 25 junio 2018 [consultado el 2 de agosto de 2018] consultar: <https://www.semana.com/nacion/articulo/estados-unidos-presenta-su-informe-sobre-cultivos-ilicitos-en-colombia/572963>
- TORRIJOS, V. y PÉREZ, A. De los conflictos complejos: Naturaleza, estructura y morfología de los conflictos intratables e imperecederos. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad, Bogotá (8):119-142, 2013.



ENSAYOS

EN TORNO A BOLIVIA. UNA MIRADA POLÍTICA Y ESTRATÉGICA

FRANCISCO BALART PÁEZ*

*EN LA VERDAD ÚLTIMA,
PASADO, PRESENTE Y FUTURO SE ABARCAN A LA VEZ.*
GEORGE STEINER

Probablemente sea cierto que la única ley de la historia es la del cambio. *Los tiempos cambian, y nosotros con ellos*, escribió Cicerón hace dos milenios. Dicho con mayor afán descriptivo y menor elegancia, la posibilidad de existencia de cualquier organismo vivo -desde el más elemental de los vegetales hasta el ser humano y sus agrupaciones de convivencia y credo colectivo-, estriba en un proceso de adaptación permanente al medio. El cambio es, pues, un fenómeno natural de la mayor importancia; lo que podría llevar a suponer que domeñarlo representa una tarea primordial de las élites. Sin embargo, los estadistas, los intelectuales y los empresarios -la tríada llamada a dinamizar la sociedad- transmiten hoy la impresión de estar desbordados, de estar llegando tarde, como si la simetría de las cosas bajo su eventual dominio estuviera fuera de control. Desde ahí se ha extendido ampliamente la sensación de haber perdido pie en el contacto con la realidad y por tanto nada es imposible. Hasta las causas más disparatadas encuentran fervorosos defensores. ¿Las causas de este fenómeno? Si a efectos de análisis hubiese que escoger solamente una, habría que apuntar a la velocidad trepidante alcanzada últimamente por el cambio. ¡Hasta la idea misma de actualidad ha perdido consistencia, siendo reemplazada por el afán de novedad inmediata, que es algo muy distinto! En efecto, la comprensión de la actualidad presupone cierta distancia y visión de conjunto, mientras la novedad responde a un estado de ánimo, de suyo efímero. Sí; fue un notable acierto del sociólogo Zygmunt Bauman haber caracterizado a nuestro tiempo como el de una modernidad líquida.

El abandono del rol de ejemplaridad de las élites, patente en tantos ambientes de la sociedad contemporánea -basta hojear el diario o dedicar un rato a la televisión para comprobarlo- exige buscar remedio a esa enfermedad del espíritu y reencauzar positivamente el cambio, desde la satisfacción de los caprichos de minorías ínfimas pero agresivas, hacia el bien común general. Pero el antídoto no puede consistir en levantar frente a las ideologías disolventes otra

* Abogado, Doctor en Derecho Público, Graduado del Curso Superior de Seguridad Nacional, Miembro de la Academia de Historia Militar, Director de la H. Junta de Administración de la Sociedad Chilena de Historia y Geografía, Chile. fbalart@mi.cl

que congele un orden que en realidad nunca existió. No está el horno para ucronismos ni utopías. Por eso, en vez de seguir manoteando buscando un punto de asidero en la vacuidad de las consignas, tendría mayor provecho revalorizar el ser auténtico, para lo cual será útil afianzar el hábito de pensar basándose en la Historia. Puede sonar a paradoja, pero si de verdad y en serio se quiere comprender y abrazar plena y confiadamente el propio tiempo -en este caso, la época en que la tecnología miniaturizó al mundo-, pocas habilidades pueden ser más útiles que las derivadas de las lecciones del conocimiento histórico de los asuntos humanos. Nuevamente Cicerón: *Si ignoras lo que ocurrió antes de que nacieras, siempre serás un niño*. Por cierto, el sentido de esa frase no va por las sendas de la vana erudición; lo que ocurre es que la historia es la política experimental, la economía experimental, la religión experimental, la diplomacia experimental, la estrategia experimental, etc. ¿Acaso no es cierto que así observado, el nexo entre las personas, las cosas, y las acciones adquieren un contorno y peso difícil de advertir a primera vista? Pues bien, al menos dos lecciones que se deducen de pensar con la historia son pertinentes para iluminar, en los días que corren, la situación con Bolivia. La primera es que los problemas de hoy suelen ser las soluciones de ayer. La otra es que los conflictos pueden reducirse esquemáticamente a un enfrentamiento entre la espada y el escudo, donde a fin de cuentas siempre venció la espada.

La reciente sentencia de la Corte Internacional de Justicia, el órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas con sede en La Haya, dio un enérgico portazo a la pretensión altiplánica de arrastrar a Chile a una mesa de negociación encaminada a convenir la forma y manera en que, bajo el prestigio de un paraguas jurisdiccional de carácter mundial, se le otorgaría una salida soberana al océano Pacífico. Literalmente, acaba de morir, como el oleaje en la playa, un sueño largamente acariciado por el estamento dirigente del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia, como define a su orden institucional la Carta Fundamental del país vecino. Un anhelo que al igual que tantos otros irredentismos tiene un fundamento mítico muy potente, aglutinante y que en las últimas décadas ha mostrado una enorme capacidad movilizadora de la opinión pública. Pero no siempre fue así. De hecho, no lo era en 1904: se trata de una aspiración que bastante después fue alimentada con perseverancia desde el sistema escolar e incluso plasmada en su actual Constitución¹.

¹ En 190 años de vida independiente, Bolivia tuvo 19 Constituciones. De la última (2009) conviene tener a la vista el lírico primer párrafo de su Preámbulo, esto es, la idea matriz del documento: "En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdores y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente en todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas." Como se ve, de un mar ancestral propio, nada de nada. Pero después, en el artículo 267, se lee: "I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. II. La solución

Para Bolivia, el resultado de la litis fue una derrota inapelable de la vía escogida para avanzar en su pretensión; pero no una catástrofe ni mucho menos. Chile, en cambio, logró una limpia victoria jurídica. Por ahora, venció el escudo; pero está en el mismo lugar de siempre, encastillado en una muralla de papeles. Chile volvió a demostrar que tiene la razón... pero solo tiene la razón y volverá a ser sitiado. Sería una invitación al autoengaño suponer que la situación creada por dicha sentencia es una suerte de punto final a una enojosa controversia. Más correcto es suponer que ha concluido un incidente, a la larga, inocuo; pero el objetivo político boliviano permanece intacto. Es irrenunciable y permanecerá latente... activándose nuevamente cada vez que ese país cuente con un liderazgo capaz de movilizarlo.

A propósito de esto último, algunas personas razonables han sostenido, aquí y allá, que la explicación de este episodio es inseparable de la personalidad del presidente Evo Morales Ayma. La demanda, se dice, habría sido una maniobra temeraria ideada por su entorno para asegurarle otro período presidencial -el actual vence el 22 de enero de 2020, enterando así 14 años de preeminencia política incontrarrestable-, objetivo que se habría malogrado por la decisión de la Corte Internacional que, ciertamente, le tomó de sorpresa. Desde este punto de vista, sería más práctico ignorarlo y ponerse a trabajar con su eventual sucesor.

Algo de verdad hay en todo aquello, pero el asunto es más complejo. Lo que la decisión de la Corte Internacional ha creado es un nuevo escenario político-estratégico; pero en él seguirá representándose la misma obra. Una obra que por ahora carece de libreto porque una discusión honrada y fecunda solo es posible cuando se efectúa sobre el mismo terreno. Como eso es, precisamente, lo que no existe, le compete a Chile aprovechar la ocasión y dar el primer paso destinado a reorganizar sólidamente el tablero, actuando con serenidad y audacia.

En suma, Bolivia logró arrinconar a su contrincante, obligándolo a cubrirse con el único escudo posible en esa circunstancia, a saber, una impecable defensa jurídica. La siguiente ofensiva para forzar una salida soberana al mar se planteará, entonces, en otro terreno. Por su desventaja militar, seguramente escogerá otra maniobra externa, quizá de índole diplomática-moral. Aferrándose a su papel de víctima, en este nuevo escenario podría operar a través de otros actores relevantes en el orden internacional que, por motivos que pueden ser comprensibles, han demostrado simpatías por la causa boliviana en detrimento de la posición de Chile. Cualquiera sea la maniobra que resuelva llevar adelante el Palacio Quemado -que es mucho más que el presidente Morales-, ella volverá

efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano". ¿Qué indica esta curiosa incongruencia? Simplemente ratifica que la condición geopolítica esencial de Bolivia no contempla una condición marítima, sino que es una aspiración sobrevenida, un eslabón tardío en su proceso de cambios que, con razón o sin ella, busca satisfacer.

a encuadrarse en la doctrina de la estrategia indirecta, brillantemente expuesta por el general André Beaufre, cuyas contramanoabras son o debieran ser conocidas. ¿Qué hacer para evitar otro episodio inconveniente para el interés nacional? Cambiar de actitud. Tal como están las cosas solo hay una fórmula y exige carácter: conquistar la iniciativa en el ámbito regional y vecinal siendo proactivos y adelantarse a los acontecimientos. Para ello, ¿será posible empeñarse en hacer coincidir el interés de Chile en desarrollar su zona Norte con los intereses comerciales de Brasil, Perú, Argentina y por qué no también con Bolivia?



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser ingresados a través de este portal, siguiendo los pasos que se señalan en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.). Idealmente, deben considerar en su currículum el ORCID.iD, para ello se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>
Además, en caso de haber realizado alguna entrevista, debe adjuntar una copia del Consentimiento Informado del entrevistado.
La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos.
Los trabajos pueden venir en idioma español, inglés o portugués, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en los tres idiomas no importando el idioma del cuerpo del trabajo.
No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado.
La revista es publicada semestralmente, la primera publicación es en julio la segunda en diciembre de cada año, normalmente los trabajos se reciben hasta 60 días antes del cierre de cada edición, o sea a fin de mayo y a fines de agosto.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12.
 - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las

preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.

- Genéricamente, los escritos deberían considerar resumen, abstract, palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
- Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión, los autores deben respetar los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
- Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.

4. La Revista considera cuatro secciones: Artículos, Temas de Actualidad, Ensayos y Recensiones y Crónicas.

Artículos

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos.

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Ensayos

El ensayo es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal. Comúnmente, las personas escriben ensayos para manifestar alguna opinión o idea, y sin tener que preocuparse de ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente, en lo general, debe considerar la siguiente estructura: **Introducción:** donde se presenta el tema y la forma en que será abordada por el autor; **Desarrollo:** Es el contenido principal, donde se presentan los argumentos del tema y **Conclusiones:** Una parte final para resumir lo que el ensayista quiso transmitir con su obra.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas y recensiones.

Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (En caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español, inglés y portugués, de una extensión máxima de 15 líneas. Además deben incluir palabras clave (en los tres idiomas) para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
3. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español, inglés y portugués, separadas por punto y coma (semicolon).
4. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda, bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
2. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico rpye@anepe.cl

Envío del manuscrito

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, siguiendo las instrucciones que da el sistema “Open Journal System (OJS).

GUIDELINES FOR THE ARTICLES APPLICATION

Manuscript Submission

1. Articles submitted to be published in the Journal must meet the following requisites: be original, exclusives, unpublished, and exclusive, and must be uploaded through this website, following the steps indicated in <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#online-submissions>

Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.

Besides the email address, you should add the ORCID iD, if you don't have it, you can visit <https://orcid.org/> to get one.

If during the writing of the article was necessary to interview someone there must be sent attached the Informed Consent form.

The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.

The works can come in Spanish, English or Portuguese, however abstracts and key words in the three languages should be considered, regardless of the language of the main body of the work.

Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

The journal is published twice a year, the first publication is in July the second in December of each year, normally the works are received up to 60 days before the closing of each edition, that is, the end of May and the end of August.

2. The concepts, approaches, and ideas exposed by the authors published in the journal, are their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
 - Original in letter size page, with an extension no longer than 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.
 - All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing

questions, objectives, methodology and main findings, as well as preliminary conclusions if it is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.

- Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), keywords (separated by semicolon), introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
- Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding of the readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from the Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.
- All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
- If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these materials must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.

4. The journal considers four sections: Articles, Present Issues and Trends, Essays, and Critiques and Chronicles.

Articles

This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.

Present issues and trends

This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. This articles must follow the same guidelines as the ones described in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.

Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.

Essays

The essay is a literary genre that is characterized by allowing a particular subject to be developed in a free and personal way. Commonly, people write essays to express some opinion or idea, and without having to worry about sticking to a rigid drafting structure or documenting it exhaustively, in general, you should consider the following structure: **Introduction:** where the subject and the form are presented in what will be addressed by the author; **Analysis:** It is the main content, where the arguments of the subject and **Conclusions** are presented: A final part to summarize what the essayist wanted to convey with his work.

Critiques and chronicles

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must tackle the core of the book in a summary as well as assess the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider: Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of the edition, number of pages, and a high-resolution image of the cover.

Bibliographic references and footnotes

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published on the website http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-_2011-corregidas-para-subir-a-web.pdf
2. The article must have a summary or abstract in Spanish, English and Portuguese no longer than 15 lines. Immediately after that, the authors must include keywords (five, separated by semicolon) in these three languages to facilitate the search of the articles on the Internet. For example: “The mission of the Armed Forces in the combat against jihadist terrorism”. Keywords: jihadist; terrorism; asymmetric conflicts”.
3. The key words, as well as the title of the article, must come in Spanish, English and Portuguese, (five, separated by semicolon).
4. Due to the fact that the journal is “online”, and according to ISSN norms, when is used in other publications or refer to her, the sentence “Polit. strateg. (En línea)”.

5. A short resume of the author or authors, must be included, indicating, workplace, country, e-mail address, academic degrees, phone number in order to ease the contact between the Editor and the authors. Although e-mail will be used mainly.

Manuscripts selection

1. All manuscripts in this journal will be undergone rigorous peer review, based on initial editor screening and refereeing by three anonymous referees, of well-known academic experience in the area of the journal, both national and international, using double-blind refereeing) with scientific standards.
2. The reports are sent to the Editorial Board that decides whether to publish or not the manuscripts. The manuscripts that are not approved are mailed back to the authors.
3. Also, the Editorial Board can make minor observations to the authors in order that the manuscripts fulfill the editorial policy of the journal.
4. For further detail information please email to rpye@anepe.cl

Manuscript Submission

Manuscripts must be submitted directly by their authors to the electronic platform <http://www.politicayestrategia.cl>, following the instructions given by the Open Journal System (OJS).

COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el Best Practice Guidelines for Journal Editors y el International Standards for Editors and Authors publicado por el Committee on Publication Ethics – COPE.

De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos. No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado. En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista. La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial. La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores. El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego». Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes. Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

De los revisores

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es

muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa. Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.

ETHICAL COMPROMISE

The journal is oriented by the ethical compromise of the scientific research, and follows the ethical standards stated in the Best Practice Guidelines for Journal Editors and the International Standards for Editors and Authors published by the Committee on Publication Ethics - COPE.

The journal

The whole editorial process is fixed to ethical as well as scientific ethical principles.

Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

At the moment the manuscript is accepted by the competent members of the journal, the author or authors must fill a specific form where copyright conditions of the journal are set.

The journal does not charge for the publication of manuscripts, neither pays to the authors for them.

The Editorial Board

The editorial board will look after the accomplishment of the editorial ethical principles, according to the Functioning Policy of the Board.

The opinion of the members of the editorial board does not have necessarily to agree with the opinions presented in the articles published, which are responsibility only of the authors.

The Editorial Board will analyze all the contributions, it may refuse one of them without evaluating it if it considers that the article does not follow the rules, is not aligned with the profile and level of the contents of the journal. Except in those cases, the decision to whether publish or not a manuscript, it will primarily be based on the opinion of the external peers, by using the double-blind system. The suggestions of the peers will be sent to the authors, to make the necessary modifications if it is pertinent. The author will be informed whether its work was accepted or rejected, within a time span of six months as a maximum, unless the modifications proposed need a longer revision time.

The authors

The manuscripts should be original and never published. When sending a manuscript, the authors must include a statement stating the article has not been presented for publishing in another journal simultaneously or beforehand, and not be sent to other means such as web pages, electronic book or other for diffusion.

Data and original theories must be clearly distinguished from already published, and must be identified with proper footnotes from the original works as well as from others previously published.

Also, the sources of the figures, charts, data, pictures, as well as the ones previously published must be properly cited and footnoted, and the needed permissions for its reproduction in any mean.

All the authors who sign the manuscripts should have participated in the making and revision of it, and agreed to its publication. At the same time, the criteria of scientific authoring will be respected without excluding anyone responsible of the manuscript. The journal declines any responsibility for possible conflicts derives from the authors of the manuscript published in it, due to failing in following the rules of the journal.

The authors are compelled to alert immediately to the Direction of the Journal of any mistake, in their manuscript, detected before or after its publication, and will provide the information the right correction to the mistakes. In the event that it happened after the publication, the journal will publish the amendments, corrections, and the apologies if it is necessary.

The authors accept to submit their works to an anonymous revision process by peers.

The articles may be retired at any time of the evaluation process by the authors if they disagree with the decisions or any other cause.

The reviewing panel

The reviewing peers will check the article confidentially and the article will send to them without personalizing it, in other words, anonymously.

In case that any incompatibility or conflict of interest happens, the reviewing peers will not evaluate and will inform to the Secretary of the journal This is a must for the peers, due to the specificity of the journal is such that the number of specialists may not be enough to cover all the fields of the journal, son in some cases although the efforts of the journal, the peers may identify the authors. This suspicion does not invalidate the evaluation, but it may generate incompatibility or conflict of interest with the authors.

The reviewing peer must be aware that already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed.

The reviewing peers may suggest bibliography that contributes and may give a added benefit for the article.

The reviewing peers must orient the authors of articles not yet published or lines of research development that may affect the text.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"

Libro	N° 1
Título	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.
Autores	Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas	375
Año de Edición	2002
Libro	N° 2
Título	La Comunidad de Defensa en Chile.
Autores	Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas	101
Año de Edición	2002
Libro	N° 3
Título	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.
Autor	Aquiles Gallardo Puelma
Páginas	385
Año de Edición	2003
Libro	N° 4
Título	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.
Autora	Claudia F. Fuentes Julio
Páginas	93
Año de Edición	2004
Libro	N° 5
Título	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.
Autor	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas	101
Año de Edición	2004
Libro	N° 6
Título	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.
Autores	Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas	147
Año de Edición	2004
Libro	N° 7
Título	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.
Autora	Astrid Espaliat Larson
Páginas	95
Año de Edición	2004
Libro	N° 8
Título	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.
Autores	Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas	439
Año de Edición	2005
Libro	N° 9
Título	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.
Autores	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas	104
Año de Edición	2005

Libro Título	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.
Autor Páginas Año de Edición	Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.
Autor Páginas Año de Edición	Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica.
Autor Páginas Año de Edición	Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.
Autor Páginas Año de Edición	Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro Título	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.
Autora Páginas Año de Edición	Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006
Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores Páginas Año de Edición	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor Páginas Año de Edición	Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007

Libro	N° 19
Título	El problema de la guerra y la paz en Kant.
Autor	Carlos Molina Johnson
Páginas	110
Año de Edición	2007
Libro	N° 20
Título	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
Autor	Cristián Faundes Sánchez
Páginas	370
Año de Edición	2008
Libro	N° 21
Título	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
Autor	Jorge Riquelme Rivera
Páginas	180
Año de Edición	2009
Libro	N° 22
Título	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.
Autor	Juan A. Fuentes Vera
Páginas	410
Año de Edición	2009
Libro	N° 23
Título	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)
Autor	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)
Páginas	366
Año de Edición	2010
Libro	N° 24
Título	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.
Autor	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Páginas	232
Año de Edición	2010
Libro	N° 25
Título	Crisis Internacionales.
Autor	Rodolfo Ortega Prado
Páginas	280
Año de Edición	2011
Libro	N° 26
Título	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.
Autores	Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva
Páginas	184
Año de Edición	2012
Libro	N° 27
Título	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.
Autor	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Páginas	349
Año de Edición	2013

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 28 Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica. Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) 363 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 29 La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes. Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana 345 2013
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 30 Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica. Carlos Ojeda Bennett 121 2013
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 31 La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo. CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra 116 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 32 El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Gonzalo Álvarez Fuentes 88 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 33 Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional. Ricardo Rodríguez Arriagada 150 2014
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 34 Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa. Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos 284 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 35 La Defensa en perspectiva académica: historia y proyección. Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana 200 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 36 Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile Maricel Sauterel Gajardo 168 2015

Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 37 Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en la zonas extremas de Chile. Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana 328 2015
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 38 Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía José Héctor Marinello Federici 135 2016
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 39 Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE 333 2016
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 40 Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región Aracely Banegas Alfaro 118 2017
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 41 Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región Cuerpo Académico ANEPE 362 2018
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	N° 42 El tráfico ilícito de migrantes y la Trata de Personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile Francisca Barros Sánchez 182 2018
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	N° 43 Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco 152 2018
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 44 Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016 Cristian Rosales Morales 145 2018

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2598 10 00

Fax: (56-2) 2598 10 43

Página web: www.politicayestrategia.cl - www.anepe.cl

Correo Electrónico: rpye@anepe.cl

