



ISSN: 0716-7415 versión impresa

ISSN: 0719-8027 versión en línea

DOI: 10.26797

www.politicayestrategia.cl

Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

# Revista Política y Estrategia

Nº 138 – JULIO – DICIEMBRE 2021

## Artículos

LA DEFENSA NACIONAL DE MÉXICO: DE LA  
DOCTRINA DE LA DEFENSA A LA POLÍTICA  
NACIONAL DE DEFENSA

*Paloma Mendoza Cortés*

ESTRUCTURA Y PERSONAJE. ROBERT VANSITTART,  
SUBSECRETARIO DE ESTADO PERMANENTE DEL  
FOREIGN OFFICE (1930-1937)

*Raúl Andrés Sanhueza Carvajal*

NOSOTRAS NOS ADAPTAMOS, QUIENES SE HACEN  
PROBLEMAS SON LOS HOMBRES: LAS OFICIALES  
DE LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE

*Nicole Jenne*

LA TEORÍA DE LOS COMPLEJOS DE SEGURIDAD  
REGIONAL: SU APLICACIÓN AL CASO DE UNASUR

*Jorge Gatica Bórquez*

*Cristóbal Cares Molina*

## Temas de Actualidad

¿SEGURIDAD SIN FRONTERAS, SEGURIDAD  
EN ABSTRACTO? TENDENCIAS EN EL  
ESTUDIO DE LA CIBERSEGURIDAD Y LA  
CIBERDEFENSA

*Vicente Torrijos Rivera*

*Daniel Jiménez Salcedo*

LA PIRATERÍA MARÍTIMA Y SU IMPACTO AL  
TRANSPORTE MARÍTIMO ¿UNA AMENAZA  
O UN RIESGO PARA CHILE?

*Pablo Rivas Pardo*

*Nicole Ayala Pulgar*







# REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

[www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl)

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ Artículos ☆  
☆ Temas de Actualidad ☆  
☆ Recensiones ☆

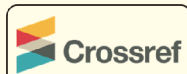
N°138

JULIO – DICIEMBRE  
2021

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 Latinoamérica. Es una instancia de reflexión académica, que junto con ofrecer sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y estrategia, publica artículos científicos de carácter empírico, epistemológico o teórico elaborados por académicos e investigadores nacionales e internacionales. Invitando de esa manera, a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista tiene su versión digital en el portal [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.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 de 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/](http://www.latindex.org/)), así como 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 Científica) (<https://redib.org/>) que es una plataforma de agregación de contenido científicos y académicos en formato electrónico producidos en el ámbito iberoamericano.



Editor responsable: Dr. Guillermo Bravo Acevedo

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa, e ISSN 0719-8027 en su versión en línea.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760,  
Providencia, Santiago, Chile.  
Sitio web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl), <https://rpye.anepe.cl>  
Teléfonos (56-2) 2598 1000, fax (56-2) 2598 1043  
Correo electrónico [rpye@anepe.cl](mailto: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.

REVISTA

---

## “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

### CONSEJO EDITORIAL

Presidente

**Mag. Jorge Robles Mella**

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

**Mag. Luis Farías Gallardo**

Subdirector Académico

**Mag. Miguel Navarro Meza**

Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**

Editor Ejecutivo Responsable

### Consejeros 2020-2022

**Dr. Luis V. Pérez Gil**

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

**Dr. Ariel Álvarez Rubio**

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile  
Profesor Academia de Guerra Aérea. Chile

**Dra. Anita Perricone**

Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile  
Profesora Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile

**Mag. Paz Milet García**

Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile  
Profesora Universidad de Chile. Chile

**Dra. Érica Sarmiento**

Doutora em História Universidade de Santiago de Compostela. España Professora Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Brasil

**Dr. Mauricio Olavarría Gambi**

Doctor en Policy Studies, University of Maryland at College Park. Estados Unidos  
Profesor Universidad de Santiago de Chile. Chile

**Dr. Cristian Garay Vera**

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

**Dr. Daniel Arancibia Clavel**

Doctor en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile  
Profesor de la ANEPE. Chile



## SUMARIO

☆	<b>Editorial</b>	9
☆	<b>Artículos</b>	
☆	La Defensa Nacional de México: de la Doctrina de la Defensa a la Política Nacional de Defensa <i>Paloma Mendoza Cortés</i>	21
☆	Estructura y personaje. Robert Vansittart, Subsecretario de Estado Permanente del Foreign Office (1930-1937) <i>Raúl Andrés Sanhueza Carvajal</i>	47
☆	Nosotras nos adaptamos, quienes se hacen problemas son los hombres: Las oficiales de las Fuerzas Armadas de Chile <i>Nicole Jenne</i>	83
☆	La teoría de los complejos de seguridad regional: su aplicación al caso de UNASUR <i>Jorge Gatica Bórquez</i> <i>Cristóbal Cares Molina</i>	119
	<b>Temas de Actualidad</b>	
☆	¿Seguridad sin fronteras, seguridad en abstracto? Tendencias en el estudio de la ciberseguridad y la ciberdefensa <i>Vicente Torrijos Rivera</i> <i>Daniel Jiménez Salcedo</i>	141
☆	La piratería marítima y su impacto al transporte marítimo ¿una amenaza o un riesgo para Chile? <i>Pablo Rivas Pardo</i> <i>Nicole Ayala Pulgar</i>	165
	<b>Recensiones</b>	
☆	Gobernabilidad democrática y seguridad. Efectos de la seguridad en la estabilidad política de los países. Los casos de Brasil y Chile (1989-2010) <i>Cristián Garay Vera</i>	191
☆	La nostalgia por el orden. Carl Schmitt y el derecho internacional <i>Diego Jiménez Cabrera</i>	195





## EDITORIAL

Después de la caída del Muro de Berlín es evidente que el escenario mundial se configuró con las características de la globalización y la economía mundo, pero particularmente este nuevo estatus le confirió un rasgo diferente a las relaciones internacionales y como consecuencia surgieron una serie de fenómenos que transformaron el sistema internacional convirtiéndolo en una modalidad global.

Un fenómeno nuevo que surgió entre estos cambios fue el de la seguridad internacional. Con el fin de la confrontación Este-Oeste el curso de la dinámica de la seguridad internacional, que se percibía como una situación vinculada solo a lo militar, se transformó porque surgieron otras nuevas amenazas, tales como el crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el terrorismo internacional, la inestabilidad política, las crisis migratorias, las crisis sanitarias, el cambio climático entre otras.

Por su parte, la seguridad nacional asociada a los Estados se conjugaba al mismo tiempo con la de los otros Estados sobre la base del respeto a la soberanía, a la autodeterminación de los pueblos, a la justicia social, al respeto a la identidad cultural, aun cuando los peligros que la amenazaban tenía los mismos componentes que apremiaban a la seguridad internacional. En consecuencia, en la actualidad ambas seguridades son en la práctica conceptos unívocos.

De esta forma, tanto la seguridad internacional como la nacional han adquirido un carácter multidimensional que debe ser estudiado en los contornos propios en que se desarrolla. En otras palabras, el análisis de las amenazas a la seguridad debe ser examinado desde las causas y variables que las originan con un espíritu académico objetivo.

Por último, se podría acotar que en América Latina la Organización de Estados Americanos reconoció en 2003 que las principales amenazas son multidimensionales, que se originan en nuevos fenómenos de carácter no militar y tienen impactos diferentes según sea el ámbito o dimensión que considere la amenaza: la seguridad ciudadana, la del Estado, la internacional, la del crimen organizado transnacional u otras.

En este número de Política y Estrategia se han incluido distintos problemas que afectan a la seguridad, ya sea nacional o internacional, para contar con una visión que permita conocer otras realidades sobre problemas de seguridad.

Comienza la serie con el artículo *La Defensa Nacional de México: de la Doctrina de Defensa a la Política Nacional de Defensa* que trata las bases doctrinales de la Política Militar y la Política de Defensa Nacional de México, las cuales han mantenido su vigencia a partir de la Revolución Mexicana y durante todo el siglo XX. Actualmente su influencia se relaciona con la planeación de la defensa nacional. Además, el análisis se refiere a que la doctrina militar es la defensa de la nación por medio de las armas y considera los principios e hipótesis básicas de la historia, la ética y los ceremoniales militares. Finalmente, concluye en que la doctrina de guerra establece la existencia de grandes unidades, cuestión que eleva el riesgo del despliegue militar para combatir amenazas no tradicionales contemporáneas como el crimen organizado o el terrorismo.

El segundo artículo titulado *Estructura y personaje. Robert Vansittart, Subsecretario de Estado Permanente del Foreign Office (1930-1937)* presenta el caso histórico de la actuación de los personajes y los procedimientos utilizados para coordinar las políticas exte-

riores de diferentes países en la década de 1930 frente al inminente impacto internacional que provocaría el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Se destaca la labor diplomática del Subsecretario Permanente del Foreign Office Robert Vansittart, quien aplicó medidas de modernización para el trabajo diplomático en una época de crisis. Se concluye en que el subsecretario Vansittart configuró un diseño coherente que, aunque rechazado por sus contemporáneos, terminó siendo el modelo aplicado.

El tercer capítulo tiene como título *“Nosotras nos adaptamos, quienes se hacen problemas son los hombres”*: Las oficiales de las Fuerzas Armadas de Chile y se refiere a la integración de las mujeres en las fuerzas armadas. Partiendo de la base de que en todo el mundo existen problemas sobre el ingreso de mujeres a las instituciones militares y luego a la retención de aquellas mujeres que se convierten en oficiales, se plantea la situación en las fuerzas armadas chilenas. Utilizando como metodología entrevistas a mujeres oficiales en funciones, una especie de historia oral, se llega a la siguiente conclusión: las dificultades que deben enfrentar las oficiales son similares a los obstáculos que presenta la sociedad chilena en materia de género, lo cual no justifica que esa situación se reproduzca en las instituciones y áreas militares.

El cuarto artículo de la serie, *La teoría de los complejos de seguridad regional: su aplicación al caso de UNASUR*, analiza el problema con un enfoque metodológico basado en la teoría de los complejos de seguridad regional, plantea la distinción de los eventos que dieron paso a distintas prioridades en materia de seguridad y defensa regional, pero al mismo tiempo debilitaron la consecución de la agenda propuesta. La agenda propuesta por UNASUR tenía como propósito construir un espacio de asistencia e intercambio con una marcada orientación a los ámbitos de lo social y político que permitiría lograr la cooperación y asistencia mutua entre los doce países miembros. Se concluye que debido a la multiplicidad de situaciones políticas, económicas y sociales los Estados de América del Sur continuaron comportándose como entidades aisladas las unas de las otras, prefiriendo acudir a instancias de orden global en búsqueda de asistencia frente a disputas y conflictos.

El primer artículo de la sección Temas de Actualidad, titulado *¿Seguridad sin fronteras, seguridad en abstracto? Tendencias en el estudio de la ciberseguridad y la ciberdefensa?*, plantea que la falta de una gobernanza tecnológica mundial y la presencia de puntos ciegos de seguridad cibernética aumentan el riesgo de la fragmentación del ciberespacio y de los reglamentos tecnológicos que compiten entre sí. Todo esto implica que el mundo vive sin fronteras en términos de ciberseguridad. Como consecuencia de este contexto internacional surgen diversos riesgos y amenazas a la seguridad tales como los ciberataques, la ciberprivacidad, la ciberdelincuencia, la ciberguerra. El estudio concluye en que los desafíos que enfrenta el mundo actual, respecto del ciberespacio, presenta una serie de variables que deben manejarse desde la cibernética y que como consecuencia comprometen a las relaciones internacionales y a la seguridad internacional porque se posicionan en un contexto que no tiene suficiente regulación.

El artículo que cierra la serie, *La piratería marítima y su impacto al transporte marítimo ¿una amenaza o un riesgo para Chile?*, enfoca el problema en torno a los principales registros de la piratería marítima y analiza las características de la economía de Chile, proyectando el riesgo que implica esta amenaza para el transporte marítimo. El centro del problema propone que si bien es cierto que el problema de la piratería marítima no ha sido una amenaza para Chile en los últimos 30 años, no es menos cierto que podría ser un riesgo

que podría afectar directamente el transporte marítimo. Utilizando fuentes cuantitativas para probar su aserto, se llega a la conclusión de que la piratería marítima no es una amenaza para la economía nacional porque los ataques a barcos chilenos solo han sido ocho en los últimos treinta años, pero podría constituir un riesgo al transporte marítimo sobre todo frente al comercio exterior chileno.

En síntesis, este número de Política y Estrategia da cuenta de algunos de los problemas que afectan a las relaciones internacionales y a la seguridad internacional dejando de manifiesto que en tiempos del mundo globalizado, de la aldea global, los problemas se generan de acuerdo con las políticas gubernamentales de los diferentes países.

Una última palabra, la revista Política y Estrategia agradece a los autores por facilitar los trabajos que han hecho posible esta publicación.

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**  
Editor

## EDITORIAL

After the fall of the Berlin Wall, it is evident that the world stage was configured with the characteristics of globalization and the world economy, but particularly this new status conferred a different feature on international relations and consequently a series of phenomena emerged that transformed the international system turning it into a global modality.

A new phenomenon that emerged among these changes was that of international security. With the end of the East-West confrontation, the course of the dynamics of international security, which was perceived as a situation linked to the military, was transformed because other new threats emerged, such as organized crime, drug trafficking, human trafficking, migrant smuggling, international terrorism, political instability, migration crises, health crises, climate change among others.

For its part, the national security associated with States was at the same time combined with that of other States based on respect for sovereignty, the self-determination of peoples, social justice, respect for cultural identity, even though the dangers that threatened it had the same components that pressed international security. Consequently, at present both assurances are in practice univocal concepts.

In this way, both international and national security have acquired a multidimensional character that must be studied in the very contours in which it develops. In other words, the analysis of security threats must be examined from the causes and variables that originate them with an objective academic spirit.

Finally, it could be noted that in Latin America the Organization of American States recognized in 2003 that the main threats are multidimensional, that they originate in new phenomena of a non-military nature and have different impacts depending on the scope or dimension that considers the threat: citizen security, that of the State, international security, that of transnational organized crime or others.

In this issue of *Política y Estrategia*, different problems that affect security, whether national or international, have been included to have a vision that allows us to know other realities about security problems.

The series begins with the article *The National Defense of Mexico: from the Doctrine of Defense to the National Defense Policy* that deals with the doctrinal bases of the Military Policy and the National Defense Policy of Mexico, which have maintained their validity since the Mexican Revolution and throughout the twentieth century. Currently its influence is related to the planning of national defense. In addition, the analysis refers to the fact that military doctrine is the defense of the nation by means of weapons and considers the basic principles and hypotheses of military history, ethics and ceremonials. Finally, it concludes that the doctrine of war establishes the existence of large units, an issue that raises the risk of military deployment to combat contemporary non-traditional threats such as organized crime or terrorism.

The second article entitled *Structure and character. Robert Vansittart, Permanent Assistant Secretary of State of the Foreign Office (1930-1937)* presents the historical case of the performance of the characters and procedures used to coordinate the foreign policies

of different countries in the 1930s in the face of the imminent international impact that the beginning of World War II would cause. The diplomatic work of the Permanent Assistant Secretary of the Foreign Office Robert Vansittart, who applied modernization measures for diplomatic work in a time of crisis, is highlighted. It is concluded that Undersecretary Vansittart configured a coherent design that, although rejected by his contemporaries, ended up being the applied model.

The third chapter is entitled *“We adapt, those who make problems are men”*: *The officers of the Armed Forces of Chile* and refers to the integration of women in the armed forces. On the basis that all over the world there are problems about the entry of women into military institutions and then the retention of those women who become officers, the situation in the Chilean armed forces is raised. Using as a methodology interview with women officers in office, a kind of oral history, the following conclusion is reached: the difficulties that female officers must face are similar to the obstacles that Chilean society presents in terms of gender, which does not justify that this situation is reproduced in military institutions and areas.

The fourth article in the series, *The theory of regional security complexes: its application to the case of UNASUR*, analyzes the problem with a methodological approach based on the theory of regional security complexes, raises the distinction of the events that gave way to different priorities in terms of regional security and defense, but at the same time they weakened the achievement of the proposed agenda. The agenda proposed by UNASUR was intended to build a space for assistance and exchange with a marked orientation to the social and political fields that would allow cooperation and mutual assistance among the twelve member countries. It is concluded that due to the multiplicity of political, economic, and social situations, the States of South America continued to behave as isolated entities from each other, preferring to go to global bodies in search of assistance in the face of disputes and conflicts.

The first article in the Current Affairs section, entitled *Security without borders, security in the abstract? Trends in the study of cybersecurity and cyber defense?*, argues that the lack of global technological governance and the presence of cybersecurity blind spots increase the risk of fragmentation of cyberspace and competing technological regulations. All this implies that the world lives without borders in terms of cybersecurity. As a consequence of this international context, various security risks and threats arise such as cyberattacks, cyberprivacy, cybercrime, cyberwarfare. The study concludes that the challenges facing the world today, with respect to cyberspace, presents a series of variables that must be managed from cyber and that consequently compromise international relations and international security because they are positioned in a context that does not have enough regulation.

The article that closes the series, *Maritime piracy and its impact on maritime transport: a threat or a risk for Chile?* focuses on the problem around the main records of maritime piracy and analyzes the characteristics of Chile's economy, projecting the risk that this threat implies for maritime transport. The center of the problem proposes that while it is true that the problem of maritime piracy has not been a threat to Chile in the last 30 years, it is no less true that it could be a risk that could directly affect maritime transport. Using quantitative sources to prove his assertion, it is concluded that maritime piracy is not a threat to the national economy because attacks on Chilean ships have only been eight in

the last thirty years, but it could constitute a risk to maritime transport especially in the face of Chilean foreign trade.

In summary, this issue *Política y Estrategia* gives an account of some of the problems that affect international relations and international security, making it clear that in times of the globalized world, of the global village, the problems are generated according to the governmental policies of the different countries.

One last word, the journal *Política y Estrategia* thanks the authors for facilitating the work that has made this publication possible.

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**  
Editor

## EDITORIAL

Após a queda do Muro de Berlim, é evidente que o cenário mundial foi configurado com as características da globalização e da economia mundial, mas particularmente este novo status conferiu uma característica diferente nas relações internacionais e, como consequência, surgiu uma série de fenômenos que transformaram o sistema internacional transformando-o em uma modalidade global.

Um novo fenômeno que surgiu entre essas mudanças foi o da segurança internacional. Com o fim do confronto Leste-Oeste, o cursoda dinâmica da segurança internacional, que era percebida como uma situação ligada aos militares, foi transformada porque outras novas ameaças surgiram, como o crime organizado, o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, o contrabando de migrantes, o terrorismo internacional, a instabilidade política, crises migratórias, crises de saúde, mudanças climáticas, entre outras.

Por sua vez, a segurança nacional associada aos Estados foi ao mesmo tempo combinada com a de outros Estados com base no respeito à soberania, à autodeterminação dos povos, à justiça social, ao respeito à identidade cultural, embora os perigos que a ameaçavam tivessem os mesmos componentes que pressionavam a segurança internacional. Consequentemente, atualmente ambas as garantias são, na prática, conceitos unívocos.

Dessa forma, tanto a segurança internacional quanto a nacional adquiriram um caráter multidimensional que deve ser estudado nos contornos em que se desenvolve. Em outras palavras, a análise das ameaças à segurança deve ser examinada a partir das causas e variáveis que as originam com espírito acadêmico objetivo.

Por fim, pode-se notar que na América Latina a Organização dos Estados Americanos reconheceu em 2003 que as principais ameaças são multidimensionais, que se originam em novos fenômenos de natureza não militar e têm impactos diferentes dependendo do escopo ou dimensão que considera a ameaça: a segurança cidadã, a do Estado, a de segurança internacional, a do crime organizado transnacional ou outros.

Nesta questão de Política y Estrategia, diferentes problemas que afetam a segurança, sejam nacionais ou internacionais, foram incluídos para ter uma visão que nos permita conhecer outras realidades sobre problemas de segurança.

A série começa com o artigo *A Defesa Nacional do México: da Doutrina da Defesa à Política de Defesa Nacional* que trata das bases doutrinárias da Política Militar e da Política nacional de Defesa do México, que mantiveram sua validade desde a Revolução Mexicana e ao longo do século XX. Atualmente sua influência está relacionada ao planejamento da defesa nacional. Além disso, a análise refere-se ao fato de que a doutrina militar é a defesa da nação por meio de armas e considera os princípios básicos e hipóteses da história militar, ética e cerimonial. Por fim, conclui-se que a doutrina da guerra estabelece a existência de grandes unidades, uma questão que aumenta o risco de implantação militar para combater ameaças não tradicionais contemporâneas, como o crime organizado ou o terrorismo.

O segundo artigo intitulado *Estrutura e caráter. Robert Vansittart, Secretário Permanente de Estado do Ministério das Relações Exteriores (1930-1937)* apresenta o caso histórico da atuação dos personagens e procedimentos utilizados para coordenar as políticas externas de diferentes países na década de 1930, diante do impacto internacional iminente

que o início da Segunda Guerra Mundial causaria. Destaca-se o trabalho diplomático do Secretário Adjunto Permanente do Gabinete de Foreign, Robert Vansittart, que aplicou medidas de modernização para o trabalho diplomático em tempos de crise. Conclui-se que o subsecretário Vansittart configurou um desenho coerente que, embora rejeitado por seus contemporâneos, acabou sendo o modelo aplicado.

O terceiro capítulo é intitulado *“Adaptamos, quem comete problemas são homens”*: *Os oficiais das Forças Armadas do Chile* e refere-se à integração das mulheres nas forças armadas. Com base em que em todo o mundo há problemas sobre a entrada de mulheres em instituições militares e, em seguida, a retenção das mulheres que se tornam oficiais, a situação nas forças armadas chilenas é levantada. Utilizando como metodologia entrevistas com mulheres oficiais em exercício, uma espécie de história oral, chega-se a seguinte conclusão: as dificuldades que as mulheres devem enfrentar são semelhantes aos obstáculos que a sociedade chilena apresenta em termos de gênero, o que não justifica que essa situação seja reproduzida em instituições e áreas militares.

O quarto artigo da série, *A teoria dos complexos de segurança regional: sua aplicação ao caso da UNASUL*, analisa problema com uma abordagem metodológica baseada na teoria dos complexos regionais de segurança, levanta a distinção dos eventos que deram lugar a diferentes prioridades em termos de segurança regional e defesa, mas, ao mesmo tempo, enfraqueceram a realização da agenda proposta. A agenda proposta pela UNASUL visava construir um espaço de assistência e intercâmbio com uma orientação marcada aos campos social e político que permitisse a cooperação e a assistência mútua entre os doze países membros. Conclui-se que, devido à multiplicidade de situações políticas, econômicas e sociais, os Estados da América do Sul continuaram a comportar-se como entidades isoladas uns dos outros, preferindo ir a organismos globais em busca de ajuda diante de disputas e conflitos.

O primeiro artigo na seção *Assuntos Atuais*, intitulado *Segurança sem fronteiras, segurança no resumo? Tendências no estudo da cibersegurança e defesa cibernética?*, argumenta que a falta de governança tecnológica global e a presença de pontos cegos de cibersegurança aumentam o risco de fragmentação do ciberespaço e das regulamentações tecnológicas concorrentes. Tudo isso implica que o mundo vive sem fronteiras em termos de cibersegurança. Como consequência desse contexto internacional, vários riscos e ameaças à segurança surgem, como ataques cibernéticos, ciberprivação, cibercrime, guerra cibernética. O estudo conclui que os desafios que o mundo enfrenta hoje, no que diz respeito ao ciberespaço, apresentam uma série de variáveis que devem ser gerenciadas a partir da cibersegurança e que, como consequência, comprometem as relações internacionais e a segurança internacional porque estão posicionadas em um contexto que não tem regulação suficiente.

O artigo que encerra a série, *A pirataria marítima e seu impacto no transporte marítimo: uma ameaça ou um risco para o Chile?* foca no problema em torno dos principais registros da pirataria marítima e analisa as características da economia chilena, projetando o risco que essa ameaça implica para o transporte marítimo. O centro do problema propõe que, embora seja verdade que o problema da pirataria marítima não tenha sido uma ameaça para o Chile nos últimos 30 anos, não é menos verdade que poderia ser um risco que poderia afetar diretamente o transporte marítimo. Usando fontes quantitativas para provar sua afirmação, conclui-se que a pirataria marítima não é uma ameaça à economia



nacional porque os ataques a navios chilenos foram apenas oito nos últimos trinta anos, mas poderia constituir um risco para o transporte marítimo, especialmente em face do comércio exterior chileno.

Em resumo, esta questão de Política y Estrategia dá um relato de alguns dos problemas que afetam as relações internacionais e a segurança internacional, deixando claro que em tempos do mundo globalizado, da aldeia global, os problemas são gerados de acordo com as políticas governamentais dos diferentes países.

Em última palavra, a revista Política y Estrategia agradece aos autores por facilitar o trabalho que tornou essa publicação possível.

**Dr. Guillermo Bravo Acevedo**  
Editor





# ARTÍCULOS



## LA DEFENSA NACIONAL DE MÉXICO: DE LA DOCTRINA DE DEFENSA A LA POLÍTICA NACIONAL DE DEFENSA<sup>∞</sup>

PALOMA MENDOZA CORTÉS\*

*"La Defensa más costosa es la que se improvisa".*

General Guillermo Galván Galván

### RESUMEN

*El presente análisis se concentra en las bases doctrinarias de la Política Militar y la Política de Defensa Nacional de México, las cuales han mantenido vigencia desde en el período posterior a la Revolución Mexicana y mantienen influencia en la presente planeación de Defensa Nacional. De igual forma, discute a la Doctrina y la Política de Guerra mexicanas, enfocadas en la Defensa Nacional contra un enemigo exterior plasmadas en los Planes de Defensa Nacional. Finalmente, presenta las continuidades y rupturas entre la Política de Defensa Nacional, la Política Militar y la Política de Nacional de Seguridad de México.*

**Palabras clave:** Seguridad; Defensa Nacional; México; Fuerzas Armadas mexicanas; Ejército mexicano.

## THE NATIONAL DEFENSE OF MEXICO: FROM NATIONAL DEFENSE DOCTRINE TO NATIONAL DEFENSE POLICY

### ABSTRACT

*This analysis discusses the background of the Military Policy and the National Defense Policy of Mexico since the Mexican Revolution until the present. In addition, it addresses the Mexican Doctrine and War Policy focused on National Defense against a foreign enemy into the National Defense Plans. Finally, it will examine the similarities and differences among the Mexican National Defense Policy, Military Policy and National Security Policy.*

**Key words:** Security; Mexico; National Defense; Military Policy; Military Doctrine; Mexican Armed Forces; Mexican Army.

---

\* Consultora privada. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM y egresada del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, CHDS National Defense University, NDU; Washington, D.C. paloma.mendoza@comunidad.unam.mx ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1741-7764>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 010420 - Fecha de aceptación: 161221.

## A DEFESA NACIONAL DO MÉXICO: DA DOUTRINA DE DEFESA À POLÍTICA DE DEFESA

### RESUMO

*Esta análise discute os antecedentes da Política Militar e da Política de Defesa Nacional do México desde a Revolução Mexicana até a atualidade. Além disso, aborda a Doutrina e Política de Guerra Mexicana com foco na Defesa Nacional contra um inimigo estrangeiro nos Planos de Defesa Nacional. Finalmente, examinará as semelhanças e diferenças entre a Política de Defesa Nacional Mexicana, a Política Militar e a Política de Segurança Nacional.*

**Palavras-chave:** *Segurança; México; Defesa Nacional; Política Militar; Doutrina Militar; Forças Armadas mexicanas; Exército mexicano.*

### Introducción

Para todo país la Defensa Nacional implica la procuración y movilización de una serie de recursos sobre una base ideológica y estructural de acuerdo con los intereses y aspiraciones nacionales que implica movilizar al poder nacional a través de políticas específicas en una coyuntura determinada. Este proceso en su misma complejidad requiere una serie de concepciones e instrumentos para planearla y conducirla con éxito hacia sus objetivos preestablecidos. A pesar de su importancia, en el caso de México no existen suficientes investigaciones científicas de rigor metodológico sobre el tema de defensa y seguridad nacionales en la esfera civil. Para contribuir al vacío sobre el tema, el presente artículo derivado de la tesis doctoral: *El proceso de toma de decisiones en el Ejército Mexicano: La función de la Inteligencia Militar*<sup>1</sup> constituye un esfuerzo por contribuir al estado de conocimiento de las Fuerzas Armadas mexicanas.

El diseño de la investigación original se basa en una investigación cualitativa de análisis documental y entrevista semiestructurada a fuentes anónimas enfocado al estudio del ciclo de inteligencia, dentro del proceso de toma de decisiones de los comandantes en materia de operaciones militares de seguridad nacional. Para tal fin, el diseño se basó en tres ejes fundamentales: Primero, el análisis teórico sobre toma de decisiones enfatizando la incertidumbre y la administración del riesgo; segundo, el análisis teórico, doctrinario y legal sobre la ambigüedad en la definición de seguridad nacional y su separación de la seguridad pública y la seguridad interior en México; tercero, la historia y organización de la inteligencia militar en la Secretaría de la Defensa Nacional. Este artículo retoma la segunda parte de la investigación madre con el objetivo de describir y analizar la concepción de la Defensa Nacional de México con base a fuentes documentales de primera mano para describir la

---

1 MENDOZA Cortés, Paloma. El proceso de toma de decisiones en el Ejército Mexicano: La función de la Inteligencia Militar. Tesis de doctorado en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana UAM. 2018.

transición de esta concepción en tres aspectos: 1) La doctrina de defensa nacional; 2) la planeación de defensa y 3) la elaboración de la Política Nacional de Defensa de México con el fin de describir y analizar el estado de la defensa nacional de México desde la perspectiva del Ejército Mexicano.

### **Doctrina Militar y Doctrina de Guerra**

La finalidad de la doctrina militar es la defensa de la nación por medio de las armas y contiene además de los principios e hipótesis básicas a la historia, ética y ceremonial militares. Por doctrina se entiende *“El conjunto sistematizado de principios, teorías y normas, que definen el propósito de una disciplina, actividad u organización institucional, sus orígenes y razones de su existencia, así como la manera (procedimientos) de lograr tales propósitos, las doctrinas son escuelas y guías de acción para orientar y coordinar el pensamiento, las palabras y los actos de sus practicantes”*<sup>2</sup>; de igual forma se considera como: *“El conjunto de conceptos, normas, métodos, procesos y valores que tiene por finalidad establecer las bases para la organización, la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas”*<sup>3</sup>.

En el caso de México, la doctrina militar comprende al conjunto de planes, códigos, manuales, procedimientos y obras de literatura militar que tienen el fin de generalizar, coordinar las actividades y establecer las bases de organización, preparación y empleo de las fuerzas armadas en función de las hipótesis de guerra o del tipo de amenazas que considera la seguridad nacional. En este aspecto, se debe enfatizar que la doctrina militar no es del todo independiente, ya que se deriva de la doctrina de guerra y esta a su vez de la doctrina nacional de seguridad. De acuerdo con la 26ª Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional, el Ejército Mexicano se ajusta a las siguientes concepciones generales<sup>4</sup>:

- El término *Ejército* viene de dos acepciones: una institucional que refiere al Ejército Mexicano en su conjunto y otra orgánico-operativa cuando hace referencia a la gran unidad superior denominada Ejército de Operaciones que es la agrupación bajo un solo mando de dos o más cuerpos del ejército, para el cumplimiento de una misión operativa. En consecuencia, los efectivos de las fuerzas armadas serán en todo caso adecuados a la extensión y configuración geográfica del territorio, estado de las relaciones internacionales, las necesidades de orden interior y la situación económica del país.
- El marco jerárquico es ejercido por militares de arma ejercido de acuerdo con las leyes y reglamentos, así como a los manuales y textos derivados de los mismos ya que contienen y difunden la doctrina militar nacional y garantizan que el ejercicio

---

2 ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. Manual de Nociones de Estrategia. Tomos I y II. México, Taller Autográfico, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de la Defensa Nacional, 1999, 175.

3 CINTRA, José Thiago. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo. México, Centro de Investigación en Seguridad Nacional (CISEN) Secretaría de Gobernación. Cuadernos del Diplomado de Análisis Político, 1991, 29.

4 COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL, 26/a Antigüedad. La Política de Defensa Nacional. Tesis grupal de la Maestría en Administración militar para la Seguridad y Defensa Nacionales. México, Secretaría de la Defensa Nacional. Colegio de Defensa Nacional, 2007, pp. 67-69.

del mando en todos los niveles, especialidades y actividades sea *unificado* con dicha doctrina.

La doctrina militar también establece que el ejército debe organizarse en tiempo de paz para todas las operaciones de guerra, esto significa que toda la organización del Ejército, así como su equipamiento, administración y adiestramiento deben ser orientados a la guerra, de acuerdo con las doctrinas tácticas y técnicas de empleo de cada época y lecciones aprendidas propias y ajenas.

Mientras que la doctrina militar, por sus propias características, posee mayor continuidad, la *Doctrina de Guerra* es más flexible, ya que se conduce de acuerdo con la coyuntura, ya que encausa la preparación y conducción bélica de acuerdo con los lineamientos de la política general. Para el Ejército Mexicano, la *Doctrina Mexicana de Guerra* considera los antecedentes históricos, ideología, tradiciones, ética, estructura orgánica, sistema administrativo, vocabulario unificado, sistema de difusión y sistema operativo que se formula a raíz de las políticas de Estado, así como la planeación formulada en los organismos colectivos de defensa nacional que existen en hipótesis. Los conceptos de doctrina militar de México fueron establecidos en 1934 por el general Plutarco Elías Calles como Secretario de Guerra y Marina<sup>5</sup> y fueron vigentes hasta la época de la Segunda Guerra Mundial.

Los antecedentes inmediatos de la Doctrina de Guerra vigente datan después de la Revolución Mexicana entre 1926 y 1930, preceptos que llevaron a la fundación de la Escuela Superior de Guerra en 1932. Una vez consolidada la institucionalización de las fuerzas armadas impulsada por el general Joaquín Amaro, y a raíz de la problemática de su organización, equipamiento e instrucción para formular los estudios de base, los principios generales que retomaron los postulados del general Plutarco Elías Calles fueron retomados por el general Luis Alamillo Flores en la Doctrina de Guerra Mexicana de 1943<sup>6</sup>:

- El objeto de las operaciones militares susceptibles de ser desarrolladas por las Fuerzas Armadas Mexicanas, lo constituye exclusivamente la defensa del territorio nacional.
- Primacía de la guerra terrestre sobre la naval y aérea.
- Guerra defensiva, de resistencia prolongada, conducida con los recursos propios.
- Defensa semi-independiente (de ciertas regiones del país).
- Guerra conducida probablemente sobre varios frentes.
- Maniobra defensivo-ofensiva para mantener al enemigo fuera de las zonas vitales.
- Grandes Unidades, potentes y móviles, para la defensa flexible y para obrar ofensivamente en forma sucesiva sobre las distintas direcciones amenazadas.

---

5 ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA, Op. Cit. p. 202.

6 *Ibíd.*



Si bien la política de México es pacifista, los principios de *Política de Guerra* están basados en la legítima defensa frente a un agresor externo bajo los siguientes principios generales:

- *Las operaciones militares terrestres son exclusivas para la defensa del territorio nacional.*
- *La política de México no es expansionista.*
- *No se permiten las operaciones militares extranjeras en territorio mexicano.*
- *Se condiciona el uso del espacio y bases aéreas mexicanas por otros países sólo bajo el mando mexicano.*
- *Se consideran adquisiciones bélicas al extranjero, pero no a través de asistencia militar.*
- *Uso intensivo de guerra irregular.*
- *Creación y operación de la defensa civil.*
- *Movilización nacional.*
- *Proscripción del uso de armas atómicas, químicas y biológicas.*
- *La permanencia de los miembros de las fuerzas armadas como ejemplo para generar confianza y cooperación popular en caso de guerra<sup>7</sup>.*

De acuerdo con la 26ª Antigüedad del Colegio de Defensa Nacional<sup>8</sup>, en México no se considera más guerra que la exterior, es decir, contra un enemigo extranjero. Si bien podrá existir el “Estado de Guerra” con otro u otros países, solo se llegará al enfrentamiento de beligerantes cuando un agresor invade el territorio nacional, situación que obliga a combatir con los medios de la estrategia y la táctica, con todos los medios disponibles para destruir o desalojar al adversario, empleando a las fuerzas armadas en la guerra convencional y a la población en un esfuerzo de resistencia continua, desde las medidas pasivas más sutiles, hasta la guerra abierta contra el agresor combatiendo como guerrilleros. En caso de que las fuerzas armadas sean fragmentadas y derrotadas, se contempla que la lucha continuará mediante la guerra tipo *guerrilla* hasta lograr la reorganización de dichas fuerzas y derrotar al agresor, donde el personal militar, civil o militarizado del país invadido que tomen las armas y se enfrente al invasor mediante la guerra de guerrillas, será tratado conforme a los acuerdos internacionales como beligerantes. De acuerdo con la doctrina militar en México no se considera (en ninguna circunstancia) los siguientes supuestos:

*Guerra Interna:* Sin que exista un previo estado de guerra de hecho o de derecho, puesto que, aun en los casos más graves en que los mexicanos tomen las armas en contra de las instituciones de la Patria, no serán considerados como guerrilleros ni beligerantes y serán tratados como lo estipulan las leyes penales vigentes, es decir, en este caso como

---

7 Ibid. p. 214.

8 COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. Cit. pp. 69-76.

rebeldes o traidores. Los rebeldes podrán emplear tácticas de guerrilla, las fuerzas armadas conducirán operaciones de restauración del orden.

*Guerras Revolucionarias:* Se considera que México vive una revolución y todo lo que se atente contra ella será considerado como “actividad contrarrevolucionaria” y quedará dentro del campo de seguridad interior. Este aspecto está intrínsecamente relacionado con la narrativa del Partido Nacional Revolucionario-Partido de la Revolución Mexicana-Partido Revolucionario Institucional (PNR-PRM-PRI) como partido de Estado que gobernó México durante 70 años bajo la ideología de herencia de la Revolución Mexicana y que utilizó la etiqueta de “amenaza a la seguridad” para argumentar la persecución de los movimientos sociales no alienados al gobierno. A pesa de la alternancia del partido en el gobierno en el año 2000, las Guerras Revolucionarias siguen vigentes en la doctrina militar mexicana.

*Exenciones:* No se consideran Estados de insurgencia, ya que México “No es colonia de ningún país y jamás lo será y no existe la Guerra Fría”<sup>9</sup>. Con base a lo antes expuesto, se puede concluir que la doctrina militar de México solo considera la guerra cuando proviene del exterior y que para hacer frente a cualquier agresión presentara dos formas de hacer la guerra: guerra convencional y la guerra irregular. La primera empleando las fuerzas armadas dentro de los campos de la táctica y de la estrategia y la segunda a todo el pueblo, en un esfuerzo continuo de resistencia y guerrillas en la totalidad del territorio.

Por *Defensa Nacional* se entiende “El conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado Mexicano, para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno y de esta forma contribuir a la estabilidad y el desarrollo nacional”<sup>10</sup>. En términos generales, la defensa nacional implica, en términos militares, la movilización de los elementos del poder nacional bajo la hipótesis de amenazas, riesgos y desafíos. Por su parte, el glosario unificado de términos militares SEDENA/SEMAR define a la defensa civil como: “*Las actividades para reducir al mínimo los efectos causados por un ataque enemigo en la población civil, así como enfrentar las condiciones de emergencia inmediata y efectuar las reparaciones de emergencia en los servicios e instalaciones públicas vitales dañadas*”<sup>11</sup> y que están considerados en los planes de defensa nacional que se analizan más adelante.

### **Planeación de Defensa Nacional: Objetivos y poder nacional**

Toda planeación necesita tener objetivos, en el caso de la planeación de defensa nacional de México los *Objetivos Nacionales* “Son la síntesis de las aspiraciones e intereses nacionales, que orientan la acción política de sucesivos gobiernos, para garantizar el desarrollo nacional y proporcionar seguridad al proyecto fundamental de la Nación. Se clasifican

---

9 Ibíd. Este argumento no está justificado en la fuente consultada.

10 SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL y SECRETARÍA DE MARINA-ARMADA DE MÉXICO, SEDENA y SEMAR. Glosario de términos unificados por el personal de la SEDENA y SEMAR. México, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)/ Colegio de Defensa Nacional (CDN), 2013.

11 Ibíd.

en Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales”<sup>12</sup>. De acuerdo a esta definición, partimos del entendimiento de que son resultado de interpretar el bienestar colectivo en correspondencia con las particularidades del país y marcan el inicio del proceso de las políticas nacionales y orientan la acción de gobiernos posteriores, razón por la cual disponen metas, intereses y aspiraciones vitales de la sociedad integrando los esfuerzos del poder nacional y pueden ser actualizados y replanteados de acuerdo a la coyuntura y contexto nacional e internacional.

Los objetivos nacionales se caracterizan por ser la expresión de los intereses y aspiraciones que la Nación busca satisfacer, para este fin se enlistan como propósitos o metas que define la Nación para asegurar los intereses nacionales; tienen carácter tangible y variable en el tiempo, deben ajustarse constantemente a las condiciones nacionales e internacionales y son un estímulo para la acción colectiva<sup>13</sup>, los objetivos nacionales pueden ser *permanentes* para conducir las actividades generales del Estado orientadas a acciones a largo plazo (Constitución) o bien pueden ser coyunturales de acuerdo a las necesidades de actualización y adaptación<sup>14</sup>. De esta forma: “La determinación de los objetivos nacionales permanentes toma en cuenta diversos factores básicos, entre los que se encuentran la capacidad del poder nacional para obtenerlos y mantenerlos, la absoluta vinculación entre aspiraciones e intereses nacionales, y la voluntad de una sociedad por proyectar y conservar una determinada identidad nacional”<sup>15</sup>. De acuerdo con las Fuerzas Armadas mexicanas, los objetivos nacionales actuales o coyunturales son metas específicas, derivadas de los objetivos nacionales permanentes, que un gobierno, en un esfuerzo continuado con visión de Estado, estima alcanzar en un determinado periodo de acuerdo con el contexto nacional e internacional prevaeciente. Orientan la acción estatal hacia propósitos definidos y realizables<sup>16</sup>, estos se traducen en las acciones gubernamentales como el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Nacional de Riesgos.

Cuando el *Poder Nacional* es elevado a nivel de seguridad nacional, adquiere un nuevo significado en nombre del interés colectivo y en aras de los objetivos nacionales. El poder nacional tiene un sentido instrumental estratégico con el objetivo de superar o eliminar los obstáculos a los objetivos nacionales y, al igual que la seguridad nacional, se determina en un tiempo y espacio determinados. En una primera aproximación se entiende al poder nacional como: “El conjunto de medios de todo tipo que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr, conquistar y mantener, interna y externamente, los objetivos nacionales”<sup>17</sup>. En este aspecto cabe resaltar a la voluntad, la capacidad y la coyuntura en la cual se utiliza que también se interpreta como “La suma de los recursos morales, intelectuales y materiales disponibles en un Estado para garantizar la

---

12 Ibid.

13 CALDERÓN Hurtado, Fernando. Objetivos Nacionales. Documento presentado como asesor de la Dirección General de Política y Estrategia. Perú, Ministerio de Defensa, 2010, p. 7.

14 VON CHRISMAR Escuti, Julio. Los Objetivos Nacionales, base de la política nacional de los Estados. Santiago de Chile, Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2010, pp. 24-36.

15 GARCÍA Ochoa, Augusto Moisés. General división D.E.M. La participación de las Fuerzas Armadas en el entorno actual de la Seguridad Pública. México, Ala de Avispa, 2009. p. 25.

16 SEDENA/SEMAR. Loc. Cit.

17 CINTRA, José Thiago. Op. Cit. p. 7.

seguridad nacional y la obtención de los objetivos nacionales. (...) El carácter integral del poder nacional es el resultado de la aglutinación de todos los medios de que dispone la nación: políticos, económicos, sociales y militares. En el ámbito de la actuación, en el escenario mundial y en el marco de las relaciones exteriores, el prestigio, la capacidad y el éxito de una nación se vinculan muy estrechamente con el valor del poder nacional. Resumiendo, el poder nacional es el conjunto de los medios de todo tipo de que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr conquistar y mantener, interna y externamente los objetivos nacionales”<sup>18</sup>.

Desde el enfoque de Thiago Cintra<sup>19</sup>, se entiende al poder nacional como la suma de las expresiones o campos que lo integran para su uso estratégico en el caso de México donde la inclinación a un campo sobre otros siempre depende de la coyuntura y los objetivos. En consideración de Guillermo Garduño, el poder nacional es un sistema de capacidades de decisión que contempla la suma de diversos campos: el *campo político* considera los intereses en juego de la relación entre Estados a través de la diplomacia; el *campo económico* es el uso estratégico del comercio para establecer alianzas y ganar influencia, el *campo social* considera en el aspecto interno, la identidad y sentido de pertenencia a la nación y al exterior el uso de medios para la proyección de la imagen internacional y el *campo militar* se enfoca hacia la capacidad de disuasión y el poder de coacción que se expresan a través de la posesión de recursos humanos, armamento, equipamiento y aeronaves para ser utilizadas en caso de una agresión externa de acuerdo a la doctrina de defensa de México (DN-I)<sup>20</sup>.

De acuerdo con el Código de Justicia Militar el Ejército es: “La fuerza pública de diversas milicias, armas y cuerpos que sirven a la nación para la guerra de defensa de su independencia, integridad y decoro y para asegurar el orden constitucional y la paz interior”<sup>21</sup>. Derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece sus actuales cinco misiones generales:

- A) Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación.
- B) Garantizar la seguridad interior.
- C) Auxiliar a la población en casos de desastre.
- D) Realizar acciones cívicas y obras sociales, que tiendan al progreso del país.
- E) En casos de desastres, prestar ayuda, para el mantenimiento del orden, el auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas<sup>22</sup>.

---

18 GARCÍA Ochoa, Augusto Moisés. Op. Cit. pp. 26-28.

19 CINTRA, José Thiago. Op. Cit. p. 50.

20 GARDUÑO Valero, Guillermo. El Ejército Mexicano. Entre la guerra y la política. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, p. 37.

21 CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR. [En línea]. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. México, 28 de diciembre de 1932, Artículo 434. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4_210618.pdf)>

22 LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. [En línea]. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. México, 26 de diciembre de 1986. Artículo 1º. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf)>

A partir de su institucionalización, el Ejército Mexicano se ha desempeñado como una institución, profesional, disciplinada y subordinada al Poder Ejecutivo. A través de la historia, la política de seguridad y defensa de nuestro país ha sido *“Aislacionista, nacionalista y defensiva. Durante la guerra fría México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sostuvo que el derecho internacional debía ser superior en jerarquía sobre las soluciones militares y dio vigencia a la doctrina Carranza de respeto a la soberanía de los Estados. México dio prioridad al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU [...] Por razones históricas y doctrinarias, México no tiene política exterior militar. Las fuerzas armadas se subordinan a la doctrina de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por lo que la política exterior se impone a los mandos castrenses [...] Por ello México posee una doctrina de defensa defensiva”*<sup>23</sup>, la razón de que nuestro país se ha mantenido pacifista, no expansionista, no tiene enemigos externos (entendidos como países) y mantiene una relación diplomática cordial con sus vecinos: Estados Unidos, Guatemala y Belice; por tanto, su poder internacional no se establece en el uso de la fuerza.

El planteamiento de la doctrina de guerra mexicana se enfoca en la defensa nacional contra un enemigo exterior, idea basada tradicionalmente por el respeto y fomento de los principios de no intervención y el arreglo pacífico de los conflictos internacionales planteados por la vía diplomática. El Ejército Mexicano no es un ejército agresor, sino un ejército de reacción que garantiza la integridad de la Nación empleando recursos y estrategias necesarios para la defensa ya que: *“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo permite a las Fuerzas Armadas el hacer la guerra para la defensa exterior de la nación, es decir, que se excluye absolutamente toda acción ofensiva e inicial [...] con lo cual las Fuerzas Armadas descartan de inicio la posibilidad, ni siquiera teórica, de pensar en una guerra de agresión”*<sup>24</sup>.

A través de los *Planes de Defensa Nacional*, las Fuerzas Armadas Mexicanas llevan a cabo las operaciones derivadas de sus misiones constitucionales: *“El Plan Militar de Defensa Nacional, es de carácter estratégico y se deriva del Plan General de Defensa Nacional, bajo la responsabilidad del Alto Mando, destinado a preparar a las fuerzas armadas para responder efectiva y coordinadamente para salvaguardar la independencia, integridad y soberanía de nuestro territorio ante una invasión extranjera”*<sup>25</sup>, de este Plan General de Defensa Nacional considerado como un *“Documento básico elaborado a nivel organismo de seguridad, a partir de las directivas generales de planeo para la Defensa Nacional. Integra acciones y medidas, cuyo objeto es propender a que la Nación en todos sus aspectos generales, adquiera la capacidad necesaria para responder a una amenaza que ponga en riesgo*

---

23 BENÍTEZ Manaut, Raúl. Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos. México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte CISAN/ Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, 2005. p. 49.

24 VILLALPANDO César, José Manuel. Introducción al derecho militar mexicano. México, Escuela Libre de Derecho/ Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 21.

25 HERNÁNDEZ Martínez, Miguel Ángel. Cor. Zpds. D.E.M. El Plan Militar de Defensa Nacional para el Empleo del Poder Militar al enfrentar antagonismo a la defensa exterior. México, Secretaría de la Defensa Nacional SEDENA, Colegio de Defensa Nacional. Tesis de Maestría en Seguridad Nacional, 2011, p. IV.

la existencia del Estado”<sup>26</sup>; de este plan estratégico, se desprenden diversas versiones y especulaciones referentes a su contenido.

Investigadores civiles han sustentado que se trata de un plan maestro conformado a su vez por planes DN-I (amenaza externa), DN-II (amenaza interna), DN-III (desastres naturales), DN-IV y hasta DN-V, versión que ha sido publicada y reproducida por investigadores civiles sin evidencia documental por la naturaleza confidencial del plan mismo, cuestión que ha contribuido a la inexactitud científica del análisis de las Fuerzas Armadas mexicanas durante décadas. Lo cierto es que, con base al rigor metodológico de la investigación original basada en la consulta de fuentes de primera mano y entrevistas, la autora sustenta aquí que tal versión es equivocada. Dicho esto, la primera versión dicta lo siguiente:

*Plan DN-I.* Defensa contra un agresor externo. Contempla teóricamente el despliegue total, es responsabilidad del Alto Mando y materializa gran parte de la política militar del Estado Mexicano: “Descansa en el supuesto uso combinado de fuerzas regulares e irregulares para repeler la agresión de un enemigo externo. En el primer momento, las Fuerzas Armadas “responderían al golpe” para pasar después a la defensiva y desempeñar funciones de organización y armamento de las fuerzas populares [...] (además de) hacer uso de la solidaridad de los países aliados o amigos para contribuir a la rápida salida de los agresores”<sup>27</sup>.

*Plan DN-II.* Misiones de seguridad interna (adversario interno), se encuentra subdividida en subcomisiones operativas para contrarrestar la agresión de “cualquier movimiento político armado o no armado que atente contra la Constitución, leyes e instituciones del Estado”<sup>28</sup>. Este Plan define la estructura y organización territorial del Ejército<sup>29</sup>. Del Plan DN-II se puede interpretar la legitimidad para combatir a toda organización político-militar que potencial o concretamente constituyan una amenaza con tendencia a la “ruptura del orden social o ruptura de la unidad nacional”. Considera la creación de la Guardia Nacional, la prevención y la inteligencia, marco en el que se inserta la “acción cívica”<sup>30</sup>.

En realidad, la denominación DN-I, DN-II, DN-III, ... se refiere a las versiones actualizadas del Plan General de Defensa Nacional: “A partir de 1951, la Secretaría de la Defensa Nacional elaboró el Primer Plan Militar de Defensa Nacional denominado **Plan DN-I**, para responder, a una agresión por parte de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas; este plan era coordinado con Estados Unidos de América y establecía un esquema de defensa común para el continente americano. En 1956 se actualizó dicho plan, denominándose **Plan DN-II**, basado en que la hipótesis de que el máximo conflicto sería entre Rusia y sus

---

26 SEDENA/SEMAR. Loc. Cit.

27 PIÑEYRO, José Luis. Fuerzas Armadas Mexicanas y modernización militar. En: VARAS, Augusto (coordinador). La autonomía militar en América Latina. Venezuela, Nueva Sociedad, 1988, p. 272.

28 Ibid. p. 273.

29 BENÍTEZ Manaut, Raúl. “La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas”. En: BAILEY, John y GODSON, Roy (ed) Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza. México, Grijalbo, 2000, p. 182.

30 BENÍTEZ Manaut, Raúl. “Las Fuerzas Armadas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”. **Sociológica**, México, Universidad Autónoma Metropolitana UAM, 1994, s/p.

aliados, con el probable empleo de armas nucleares y que era factible obtener ayuda limitada de Estados Unidos de América sin lesionar intereses nacionales. En 1965 se redacta el **Plan DN-III**, que consideraba la defensa de la independencia nacional y conservación de la integridad territorial, la conservación del orden interior y apoyo a nuestras instituciones, el respeto a nuestra soberanía y por primera vez, se contempla el auxilio a la población en casos de desastre, como anexo “E” a dicho plan<sup>31</sup>.

El **Plan DN-III-E** de protección a la población civil ante casos de desastres naturales, es el más conocido, gracias a éste la mayoría de la población civil tiene una buena imagen del Ejército Mexicano. Los desastres naturales son considerados como asunto de Seguridad Nacional porque pueden llegar a producir graves daños a la población, el desarrollo y el medio ambiente del país e incluso se pueden generar conflictos internos o externos, ya que de no contar con una respuesta inmediata, los desastres naturales no solo pueden producir efectos locales sociales y económicos sino también pueden generar la inestabilidad del sistema político, basado en el desarrollo nacional y la interrelación estatal<sup>32</sup>. Su origen data al desbordamiento del Río Pánuco en mayo de 1966, entonces no existía un organismo específico de auxilio inmediato a la población afectada de los estados de Veracruz y Tamaulipas, por lo que el Gobierno Federal giró la instrucción a la SEDENA para que diseñara y aplicara un plan de asistencia, así nació en “Plan de Auxilio a la Población Civil, denominado Plan DN-III-E: Plan Defensa Nacional III Anexo “E” del Plan Director de Defensa Nacional entonces vigente; ha sido objeto de 6 actualizaciones hasta 2006<sup>33</sup>.

Continuando con el planeo de defensa nacional “En 1980, surge el **Plan de Defensa Nacional DN-IV**, actualizándose en 1983, a partir de 3 hipótesis: una de guerra, ante la posibilidad de una agresión armada por parte de un país con recursos superiores a los nuestros y una agresión armada por parte de un país con recursos equitativos o inferiores; una de conflicto interno por la alteración grave de la paz pública y una de desastre natural o provocado por el hombre. En el año 2000 se elabora el **Plan DN-V** contemplando la hipótesis “de guerra”, “de conflicto” y “de desastre”, posteriormente este plan se revisó y actualizó convirtiéndose en el **Plan Militar de Defensa Nacional DN-VI-DIRECTOR** que consolida las operaciones y actividades que realiza la Secretaría de la Defensa Nacional como órgano de la Administración Pública Federal y como Cuartel Superior del Ejército y Fuerza Aérea<sup>34</sup>.

El **Plan Militar de Defensa Nacional DN-VI-DIRECTOR** es considerado estratégico y cataloga como antagonismos del *tipo tradicional* las agresiones armadas externas y del tipo no tradicional el narcotráfico, el tráfico de armas, los grupos armados, el terrorismo, la delincuencia organizada y los desastres naturales y antropogénicos, clasificadas a su vez como amenazas, presiones dominantes, presiones y factores adversos frente a sus posibilidades y perspectivas para determinar la conducción del poder nacional. El contenido de este **Plan DN-VI Director** considera:

---

31 HERNÁNDEZ Martínez, Miguel Ángel. Op. Cit. pp. VI-VII.

32 SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, SEDENA. Manual del Plan DN-III-E Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre. México, Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2004, p. 9.

33 MENDOZA Cortés, Paloma. Planes de Defensa Nacional: Plan DN-III-E. México, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Programa de Posgrado en Administración Pública. 2011, s/p.

34 HERNÁNDEZ Martínez, Miguel Ángel. Op. Cit. p. VII.

- Estimación Estratégica de la Situación (S-2 INTL. E.M.D.N.)
- Directiva General de Adiestramiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (S-3 OPS. E.M.D.N.)
- Plan General de Educación Militar (Universidad del Ejército y Fuerza Aérea y S-6 E. Y D.M., E.M.D.N.)
- Programas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (S-5 P.E., E.M.D.N.)
- Programas de Transparencia y Rendición de Cuentas (Inspección y Contraloría del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos)

### **Política de Seguridad Nacional, Política de Defensa Nacional y Política Militar**

El concepto de *Seguridad Nacional* es muy controversial en México desde su definición académica y legal, pasando por la delegación de facultades en los organismos de seguridad del Estado, así como las responsabilidades legales de las consecuencias de las acciones de la ley; dicha situación se enfatizó a partir de la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate al crimen organizado a partir de 2006. El término de Seguridad Nacional aparece por vez primera en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, que define el objetivo de las funciones de las fuerzas armadas dentro de un concepto de seguridad nacional como la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la nación en donde las fuerzas armadas cumplen tareas complementarias para el desarrollo nacional, además de sus funciones de defensa de la soberanía e integridad territorial y en el aspecto social, lucha contra el tráfico de drogas, apoyo en caso de desastres naturales y defensa del medio ambiente. En líneas generales, los planes sexenales subsecuentes ratificaron dichas tareas<sup>35</sup>. En 2005 el Poder Legislativo aprobó la Ley de Seguridad Nacional de la cual se desprende la definición de Seguridad Nacional: “*Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes*”<sup>36</sup>; de igual forma la ley establece el listado de amenazas a la seguridad nacional el Consejo de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)<sup>37</sup>. En la ley se puede apreciar la si-

---

35 AGUAYO Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990, p. 29.

36 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. [En línea]. México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 31 de enero de 2005. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf)>, Artículo 3º.

37 El 30 de noviembre de 2018, un día antes a la toma de posesión, se creó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a la cual fue adscrito el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que reemplazó al CISEN



guiente contradicción: las Fuerzas Armadas mexicanas han sido muy enfáticas en distinguir y separar la definición y los ámbitos de actuación de seguridad nacional y defensa nacional, para ellos la *seguridad nacional es una condición*<sup>38</sup> a lograr o mantener para el desarrollo nacional, mientras que la doctrina de *defensa nacional se refieren a las acciones, recursos y medios de protección para la respuesta a una agresión* entendida como amenaza, riesgo o desafío<sup>39</sup> como se verá más adelante en análisis del Plan Militar DN-VI-DIRECTOR.

En la elaboración de una Política de Seguridad Nacional, resalta el papel del plano político y militar, en el cual destacan las dimensiones de la defensa. En primer término, la *Defensa Externa* se relaciona con el uso de las dimensiones del Poder Nacional para alcanzar o mantener la seguridad externa, ámbito en el cual predomina el ejercicio de la política exterior orientada hacia los objetivos nacionales. Por su parte la *Defensa Interna*: “Es el conjunto de actitudes, medidas y acciones que se adoptan para superar antagonismos y presiones que se manifiestan o pueden manifestarse en el ámbito interno de un país”<sup>40</sup> y se relaciona directamente con la seguridad interior. Lo cierto es que considerar una propuesta de *Política de Seguridad Nacional*, existe una serie de condiciones preliminares a tomar en cuenta: la seguridad nacional es necesaria, requiere de cuadros profesionales, es de largo plazo y permanente, solo el Estado puede mantenerla y coordinarla, es costosa, es trascendente a cualquier gobierno y a la vez flexible, requiere decisión política, requiere de un sistema de inteligencia, requiere de un sistema de clasificación y de reserva de información, así como el acceso a la misma, requiere de ética y responsabilidad de los funcionarios del área<sup>41</sup>.

De acuerdo con el general García Ochoa, la seguridad exterior “*Digamos como premisa que la seguridad existe para alcanzar el orden como justicia, es decir, un equilibrio aproximado en las relaciones entre grupos e individuos tanto en la esfera interna como entre las naciones. En el orden interno, el Estado se presenta como “unidad organizada de decisión y acción en un territorio”, mientras que en las relaciones internacionales (orden externo), las diferentes unidades políticas aparecen como centros de decisión autónomos en defensa de sus propios intereses. De este modo, la seguridad externa es complemento de la seguridad nacional. El énfasis mayor o menor que se deberá asignar a la seguridad externa de una nación depende de dos factores fundamentales: la intensidad de los antagonismos*

---

bajo la dirección del general retirado Audomaro Martínez Zapata (la primera vez en al menos tres décadas que un militar dirige un organismo de inteligencia civil) con el cual se reemplazó al CISEN y dicho cambio no se reflejó en la Ley de Seguridad Nacional. MARTÍNEZ Huerta, David. “Centro Nacional de Inteligencia sustituirá al Cisen en nueva Secretaría: Morena” [En línea]. *Expansión*, 19 de octubre de 2018. Disponible en: <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/19/el-cisen-se-tr-va-a-la-nueva-secretaria-y-no-hara-espionaje>>

38 GÓMEZ Mendoza, Armando. General brigada D.E.M. ¿Qué es la Seguridad Nacional? Presentación en *el Foro Seguridad Nacional de México en el umbral del Siglo XX*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, 26 de febrero de 2020. Disponible en línea:

<<https://www.facebook.com/camaradediputados/videos/243947443271522/UzpfSTewMDAwMTczNjQxOTA0MjozMDkyMzU3MTc3NDk4Nzk5/?ref=tahoe>>

39 SEDENA/SEMAR. Loc. Cit.

40 CINTRA, José Thiago. Op. Cit. p. 44.

41 BADILLO Martínez, Roberto. General división D.E.M. Ret. El libro verde de las fuerzas armadas. México, Bredición, 2012, 49-52.

*que el Estado enfrenta y los recursos de que dispone el poder nacional para responder a tales exigencias*<sup>42</sup>.

En materia de política exterior, es sumamente interesante el enfoque del Colegio de Defensa Nacional plasmado en un extenso listado de elementos esenciales de una política nacional de defensa que permita al Estado mexicano responder adecuadamente a una agresión proveniente del exterior, o bien, para garantizar la seguridad interior:

- 1) *Activar los medios diplomáticos de que dispone el Estado.*
- 2) *Desarrollar la defensa del Estado en los foros internacionales multilaterales.*
- 3) *Encauzar la defensa del Estado con naciones con las que México coincida en la promoción de la paz y la seguridad internacionales.*
- 4) *Proporcionar ayuda internacional humanitaria a otros países en casos de desastre.*
- 5) *Aprovechar los foros multilaterales para promover acuerdos diplomáticos que fortalezcan la defensa nacional.*
- 6) *Impulsar la cooperación regional en materia de seguridad y defensa nacional.*
- 7) *Diseñar criterios que conduzcan a la identificación y valoración de potenciales aliados militares.*
- 8) *Modernizar al Ejército, Fuerza Aérea y Armada para constituir un poder militar con capacidad real de disuasión.*
- 9) *Evaluar y mantener permanentemente la capacidad de defensa del Estado, particularmente de las fuerzas armadas.*
- 10) *Establecer un estado mayor conjunto que unifique la doctrina, la organización y la operatividad de las tres fuerzas armadas.*
- 11) *Reestructurar la división territorial militar en base a la situación actual.*
- 12) *Reforzar los mecanismos de control migratorio en aeropuertos, puertos y fronteras.*
- 13) *Reforzar la seguridad y vigilancia de las instalaciones estratégicas.*
- 14) *Elaborar un plan estratégico interinstitucional para atención de las fronteras.*
- 15) *Promover la legislación que permita identificar el financiamiento del terrorismo.*
- 16) *Inculcar la educación de la defensa nacional en los diferentes niveles escolares.*
- 17) *Promover el apoyo de los medios de comunicación en la difusión de la cultura de defensa.*
- 18) *Reorganizar el Servicio Militar Nacional en un servicio militar de defensa nacional.*

---

42 GARCÍA Ochoa, Augusto Moisés. Op. Cit. p. 30.

- 19) *Concientizar a la sociedad de su responsabilidad de participar en la movilización de defensa del país.*
- 20) *Aprovechar los componentes del sistema de seguridad nacional planteados en la ley, a fin de integrar un Sistema de Defensa Nacional que contemple los órganos de decisión, asesoría y consulta, de información e inteligencia, de planeo, análisis e investigación y ejecución.*
- 21) *Articular la participación de los tres niveles de gobierno y de las instituciones para la defensa nacional.*
- 22) *Organizar e implementar la defensa civil, aprovechando la estructura existente del Sistema Nacional de Protección Civil.*
- 23) *Fortalecer las relaciones cívico-militares dentro de un marco de participación ciudadana.*
- 24) *Desarrollar un marco legal que fundamente las acciones de las fuerzas armadas para el cumplimiento de sus misiones de seguridad interior (Se omiten los puntos 25 y 26 del texto original).*
- 25) *Necesidad de que el Poder Legislativo defina los términos de seguridad interior y orden interno en la legislación correspondiente.*
- 26) *Modificar la ley Orgánica de la Administración Pública Federal para que asigne las responsabilidades correspondientes en actividades de seguridad interior y orden interno.*
- 27) *Necesidad de que el poder legislativo establezca las circunstancias y procedimientos para la actuación de los diferentes órganos gubernamentales en el mantenimiento del orden interno y seguridad interior.*
- 28) *Divulgación de la Política de Defensa Nacional en los medios de comunicación, incluyendo el electrónico, con el fin de crear doctrina y fortalecer una Cultura de Defensa Nacional. (Se omite el punto 31 del texto original)*
- 29) *Promover la política de defensa en los diferentes ámbitos gubernamentales y académicos bajo un criterio multidisciplinario para su difusión.*
- 30) *Desarrollo y consolidación del cuerpo de Fuerzas Especiales de Apoyo Federal como parte de las fuerzas armadas.*
- 31) *Participación de las Fuerzas de Apoyo Federal en situaciones establecidas en el marco legal correspondiente*
- 32) *Fortalecer la actuación en actividades interinstitucionales de seguridad interior y orden interno, incluyendo la seguridad pública y la protección civil.*
- 33) *Incluir en los programas de estudio de nivel primario y secundario, la materia de Defensa Civil y Protección Civil.*

- 34) *Materializar de acuerdo con la ley en la materia, la Escuela Nacional de protección Civil para los tres niveles de gobierno, difundiendo la doctrina y procedimientos unificados de operación para atender a la población civil, incluyendo la Defensa Civil (Se omiten los puntos 38-41 del texto original).*
- 35) *Supervisar que las acciones de la Política de Defensa Nacional se desarrollen dentro del marco de respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales.*
- 36) *Promover el respeto a los derechos humanos ante los foros internacionales, conforme a los principios plasmados en la Constitución como medida para la defensa nacional<sup>43</sup>.*

Los lineamientos preliminares para la definición de la Política de Defensa Nacional: “Es la expresión de los criterios y lineamientos generales con que el Estado organiza la defensa nacional, propiciando las directrices fundamentales de orden político, económico y militar a los distintos sectores nacionales”<sup>44</sup>. Para el Ejército Mexicano, la Política Militar tiene más bien un carácter de política de gobierno, ya que, por considerar información y procedimientos clasificados además de la especialidad para su ejecución, no puede ser considerada política pública. Es esencialmente técnica, tiende a asegurar e incrementar la eficiencia de las fuerzas armadas y está condicionada por la realidad estratégica de un Estado, el marco general de la organización y funcionamiento de sus fuerzas armadas y por el estilo, tradición y valores permanentes de ellas, los cuales debe respetar.

Las bases para una posible formulación de la política de defensa pueden considerar el empleo de la fuerza como un elemento clave de su política exterior, a fin de asumir la iniciativa y asegurar el logro de algún objetivo; puede prever el empleo de la fuerza como la respuesta al ataque de un enemigo exterior; finalmente, un Estado-Nación puede mantener una fuerza con intenciones eminentemente disuasivas, aunque en condiciones de reaccionar violentamente en defensa de sus intereses: “A partir de la política de defensa, se desprende la orientación de la política militar, la que en general podrá considerar unas fuerzas armadas igualmente disuasivas, considerando a la disuasión como un medio y no un fin y cuya principal característica es que sea creíble. Esta credibilidad significa que los daños que un Estado amenaza con causar ante una agresión sea factible de realizar por sus fuerzas armadas. Ello se logra con las fuerzas armadas equipadas, adiestradas, organizadas y con buenos sistemas de alerta y movilización. De no entenderse lo anterior, la disuasión surte el efecto contrario, precipitando lo que se desea evitar”<sup>45</sup>. La Política de Defensa Nacional debe tener como objetivo dotar a México de un eficaz instrumento de disuasión, prevención y respuesta para garantizar su soberanía e independencia, su integridad territorial y orden constitucional, así como proteger la vida, la paz, la libertad y el bienestar de la población. En líneas generales, una política de defensa debe asegurar el mantenimiento de una adecuada capacidad disuasiva y defensiva, que oriente el esfuerzo de guerra hacia la consolidación de la posición de México en el escenario internacional, basado en su poder y voluntad nacional; lograr que la sociedad mexicana comprenda, apoye y participe en las tareas de Defensa Nacional; y mejorar las capacidades de las fuerzas armadas para cumplir

---

43 COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. Cit. pp. 117-122.

44 *Ibíd.* p. 93.

45 *Ibíd.* p. 94.

las misiones constitucionales, así como en el apoyo a las operaciones interinstitucionales que derivan de las facultades del Poder Ejecutivo.

Desde la perspectiva del Colegio de Defensa Nacional, los lineamientos generales para integrar una Política Militar para la Defensa Nacional que permita responder a una agresión exterior, así como garantizar la seguridad interior son:

- *Integrar y activar un Estado Mayor Conjunto para la defensa de la nación.*
- *Unificar las tres fuerzas armadas bajo un solo mando.*
- *Poner en ejecución el Sistema de Defensa Nacional.*
- *Implementar y aplicar una Política de movilización.*
- *Reorientar el Servicio Militar Nacional, conforme a la Política de Defensa.*
- *Dirigir y asesorar en la aplicación de la defensa civil.*
- *Defender la soberanía de las fronteras.*
- *Coadyuvar a fortalecer la identidad nacional.*
- *Cooperar con otros países en asuntos de carácter militar, que compartan principios en intereses con México.*
- *Formular el Plan militar de Defensa Nacional y Planes de Guerra.*
- *Modernizar a las fuerzas armadas en su organización, equipamiento y adiestramiento desarrollando una capacidad disuasiva y defensiva.*
- *Desarrollar programas y convenios de investigación, entre la industria militar e instituciones civiles.*
- *Reorganizar la División Territorial Militar de tierra mar y aire para la defensa nacional.*
- *Fortalecer las relaciones cívico-militares.*
- *Promover un marco legal que fundamente las acciones de las fuerzas armadas para el cumplimiento de sus misiones de seguridad interior.*
- *Emplear el sistema de inteligencia militar en forma integral, en apoyo de las dependencias del Consejo de Seguridad Nacional.*
- *Mantener un despliegue militar en el territorio nacional para la defensa de la sociedad mexicana.*
- *Fortalecer la organización, equipamiento y adiestramiento de las fuerzas armadas para el cumplimiento de sus misiones de seguridad interior.*

- *Emplear el Sistema de Inteligencia Militar en forma integral, en apoyo de las dependencias del Consejo de Seguridad Nacional.*
- *Coadyuvar con las autoridades responsables en la localización y captura de las células terroristas.*
- *Participación de las fuerzas especiales en aquellas situaciones que lo solicite la autoridad civil dentro del marco legal.*
- *Mantener en todo el territorio nacional un despliegue de las fuerzas armadas que coadyuven al desarrollo político, económico y social del país.*
- *Responder ante aquellas amenazas y riesgos que afecten al estado de derecho y pongan en peligro los objetivos nacionales.*
- *Fortalecer la coordinación y cooperación de las fuerzas armadas con los tres niveles de gobierno.*
- *Intervenir cuando las capacidades de las autoridades civiles y corporaciones policíacas sean rebasadas.*
- *Combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.*
- *Elaborar, preparar y conducir operaciones regionalizadas para acotar y neutralizar la actividad radical de grupos armados.*
- *Emplear a las fuerzas armadas en apoyo al combate de la delincuencia organizada y en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación.*
- *Desarrollar un adiestramiento especializado de protección civil dotando a las fuerzas armadas de un presupuesto adicional, así como material y equipo apropiado para el desarrollo de estas actividades.*
- *Prestar ayuda en el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes.*
- *Participar en el órgano de coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).*
- *Coadyuvar en la vigilancia y conservación de las reservas naturales del país.*
- *Mantener una conducta de respeto frente a la ciudadanía en el desarrollo de operaciones militares.*
- *Fomentar el adiestramiento en derechos humanos entre los miembros de las fuerzas armadas.*
- *Fortalecer las relaciones cívico-militares para que las operaciones interinstitucionales se realicen con pleno respeto de los derechos humanos<sup>46</sup>.*

---

46 *Ibíd.* pp. 122-125.

Resulta interesante que la propuesta general de los alumnos del Colegio de Defensa enfatiza los aspectos axiológicos (identidad nacional y cooperación civil-militar) y orgánicos (asuntos estructurales y de recursos). Algunos de ellos, como en el caso del Estado Mayor Conjunto, no se han aplicado en la realidad más que para situaciones específicas sin ser institucionalizados. En el listado también se puede apreciar la detección de debilidades a subsanar para hacer operativa una real política de defensa que pone en evidencia al listado anterior más como una especie de diagnóstico institucional en vez de una política de gobierno con objetivos concretos y mesurables y que tiene una lejana distancia a los modelos de diseño de políticas públicas ya que no concibe las fases de planeación, implementación, y evaluación, ni los mecanismos de transparencia y acceso a la información. No obstante, lo que sí debemos reconocer es que México no cuenta con un “Instrumento de disuasión, prevención y respuesta para garantizar de modo permanente su soberanía e independencia, su integridad territorial y orden constitucional, así como proteger la vida, la paz, la libertad y el bienestar de los mexicanos” capaz de “Asegurar el mantenimiento de una adecuada capacidad disuasiva y defensiva, que oriente nuestra política de defensa hacia tres objetivos básicos: 1) Consolidar el posicionamiento de México en el concierto internacional, basado en su poder y voluntad nacional. 2) Conseguir que la sociedad mexicana comprenda, apoye y participe en las tareas de defensa nacional, atendiendo las necesidades públicas e intereses nacionales. 3) Mejorar las capacidades de las fuerzas armadas de México para que estén en condiciones plenas de cumplir las misiones que constitucionalmente tienen encomendadas, así como coadyuvar en las operaciones interinstitucionales que deriven de las facultades del Poder Ejecutivo”<sup>47</sup>.

En México es muy difícil pensar en una política militar por el hecho de la separación de los militares de la actividad política, resultado del paulatino proceso de desmilitarización del gobierno después de la Revolución Mexicana basada en la apoliticidad militar y lealtad institucional al Presidente de la República que es recurso constante en el discurso de los militares mexicanos a pesar de tener en mente que, en la realidad, sus actividades y presupuesto de determinan en la esfera política. En este sentido, cabe aclarar que aquí se utiliza el término política militar como un instrumento para llevar la planeación de la defensa a la acción. Basada en la Política de Defensa, la Política Militar tiene la finalidad de procurar la capacidad de respuesta de la organización castrense de frente a las amenazas que impliquen su movilización y que se clasifica en<sup>48</sup>:

- *De naturaleza estratégica*: Decisiones que se relacionan con el empleo de unidades y uso de la fuerza, particularmente en el exterior: a) Decisiones acerca del *efectivo de fuerzas militares*, su composición y estado de preparación. b) Decisiones relacionadas con la cantidad, tipo y ritmo del desarrollo del *armamento*. c) Decisiones sobre el *despliegue* y empleo de las fuerzas militares, de acuerdo con los planes de guerra, alianzas, amenazas y otros factores semejantes.
- De carácter *orgánico*: Decisiones referentes a adquisición, asignación y organización del personal, fondos presupuestales y materiales, destinados a las unidades, así

---

47 Ibid. pp. 141-142.

48 ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. Op. Cit. pp. 115 y 116.

como las decisiones que tienen influencia en el medio interno (presupuesto, personal, adquisiciones y organización)<sup>49</sup>.

Los principios de la *Política Militar* de México están basados en el principio inminente de legítima defensa, el cual considera los siguientes elementos esenciales para su conducción<sup>50</sup>:

- Circunscribe la actuación militar terrestre a la defensa del territorio nacional; la naval y aérea a zonas adyacentes, en coordinación si procede con las fuerzas semejantes de otras naciones vecinas.
- La política de México no es expansionista, por lo que no contempla acciones ofensivas militares fuera del territorio nacional.
- Prohíbe la operación de fuerzas militares terrestres extranjeras en el territorio mexicano o de otros organismos de información y seguridad, inclusive si se trata de acciones contra otro país.
- Condicionar el uso del espacio aéreo y de las bases aéreas mexicanas, por parte de fuerzas aéreas de otros países, subordinándolos al mando, actuación y operación de los mexicanos y sus instalaciones, para el apoyo a elementos navales de otros países, de conformidad con los intereses mexicanos.
- Llevar a cabo la defensa nacional con los medios propios, aprovechando el propio potencial, pero aceptando financiamiento o ventas de artículos bélicos del extranjero para un completo equipamiento. “No se aceptarán ayudas a cambio de compromisos inconvenientes”.
- La orgánica de las fuerzas militares de tierra, mar y aire, debe ser ligera, flexible y económica, diseñada desde tiempo de paz para todas las operaciones de la guerra; pero adaptable en tiempo de paz para la seguridad y el orden interno y servicio social.
- Uso intensivo de la guerra irregular en todas sus múltiples formas para la defensa nacional, participando en ella la totalidad de la población, sin distinción de edad, sexo, credo, condición étnica, social o económica, oficio o profesión. La orgánica y operación de las fuerzas irregulares debe preverse y probarse desde tiempo de paz, ya que como en el pasado histórico, puede ser el principal recurso para la defensa de la nación.
- Creación de la defensa civil, con dirección y asesoramiento militar en su organización, adiestramiento y operación.
- Movilización de la nación con todos sus recursos y potencial humano, económico y material (Poder Nacional) dedicado al esfuerzo defensivo.
- Protección contra los efectos de las armas atómicas, químicas y biológicas.

---

49 Ibid. p. 116.

50 COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL. Op. Cit. s/p.



## Política Nacional de Seguridad y Política Nacional de Defensa

En la inauguración de la exposición “La gran Fuerza de México” el 15 febrero de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto solicitó a las fuerzas armadas crear una Política Nacional de Defensa, un hecho inédito hasta entonces. En un par de semanas de trabajos y reuniones en la Escuela Superior de Guerra, se elaboró un documento preliminar en donde se llevó a cabo la revisión y actualización del Plan de Defensa Conjunto. De acuerdo con el general Almazán Bertotto, fueron consideradas las siguientes definiciones<sup>51</sup>:

Se entiende por *Defensa Nacional* el conjunto de acciones, recursos y medios que adopta el Estado mexicano para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como a prevenir o eliminar las amenazas tradicionales emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno y de esta forma contribuir a la estabilidad y desarrollo nacional. El propósito de la Defensa Nacional es resguardar la capacidad del Estado y de la soberanía de este. La *Política de Defensa Nacional* es el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vista de preservar la integridad, independencia y soberanía de la Nación considerados como *Intereses de Defensa*, mientras que los intereses externos frente a las amenazas, riesgos y desastres naturales radican en la estabilidad.

Desde el enfoque militar, el *Marco Doctrinario y Jurídico* incluye a la teoría, la doctrina, las ciencias, el marco jurídico y las ciencias de la guerra. Partiendo de la base jurídica constitucional a la cual se suman los acuerdos, convenciones y tratados internacionales firmados por México. De igual forma se considera a la necesidad de incorporar a la Ley de Seguridad Nacional las acciones de seguridad interior y de defensa exterior. Se parte de la idea fundamental de defensa nacional bajo un marco axiológico, continuidad e integralidad a fin de abrir paso a la política nacional de defensa que da origen a su vez a las directrices que le otorgan validez democrática, legalidad, legitimidad y las bases para la cooperación internacional, ya que la política nacional de defensa necesita tener compatibilidad y correspondencia con la política exterior ya que ambas son herramientas para alcanzar los intereses nacionales que se expresan de manera diferente pero que indican las necesidades de seguridad y defensa y que considera a la soberanía como principio rector.

En líneas generales, el contenido del borrador de la Política Nacional de Defensa de México 2013 consideró un análisis prospectivo sobre la situación estratégica de México y su inserción en los procesos, globales así como el papel proactivo de México en la construcción de futuro en dos vertientes: en la cuestión interna el desarrollo, educación, seguridad interior y mantenimiento del estado de derecho (estabilidad y desarrollo); en la externa, la definición de las amenazas frente al recurso de defensa nacional y poder nacional (neutralidad jurídico-política y cooperación proactiva). De igual forma considera los criterios opera-

---

51 ALMAZÁN Bertotto, Guillermo. General Brigada D.E.M. Elaboración de la Política Nacional de Defensa. Presentación en el seminario: “La Defensa Nacional de Estado Mexicano. Ciclo 2013, Retrospectiva Centenaria del Ejército Mexicano y su Proyección en la Defensa”. México, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea UDEFA/ Universidad Anáhuac, 31 de octubre de 2013.

cionales del poder militar: como transparencia, respuesta efectiva, prevención, disuasión, protección y salvaguarda del medio ambiente<sup>52</sup>.

Una vez aprobada la versión final de la Política Nacional de Defensa de México 2013, ésta permaneció en Presidencia de la República esperando un dictamen que nunca llegó y que parece impensable sea retomada por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador debido al rechazo y ruptura con las políticas e ideología de los gobiernos anteriores. Resulta paradójico que el pasado 26 de febrero de 2020 en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se llevó a cabo *el Foro Seguridad Nacional de México en el umbral del Siglo XX*<sup>53</sup> que contó con la participación de legisladores integrantes de la Comisión de Defensa Nacional, investigadores y académicos civiles y los directores del Centro de Estudios Superiores Navales y el Colegio de Defensa Nacional; en dicho foro se habló en repetidas ocasiones de la inexistencia de una política de defensa nacional como si la Política Nacional de Defensa de México 2013 nunca hubiera existido, lo cual constituye un hecho sumamente lamentable ya que las instituciones ahí presentes participaron activamente en la elaboración de la misma.

## Conclusiones

La doctrina de guerra mexicana vigente data de 1934 y ha sido sujeta a contadas actualizaciones, notoriamente influenciada por la Segunda Guerra Mundial y a veces por la Guerra Fría; esta preocupante situación es palpable, por ejemplo, en que la doctrina de guerra establece la existencia de grandes unidades, cuestión que eleva el riesgo del despliegue militar para combatir amenazas no tradicionales contemporáneas como el crimen organizado o el terrorismo caracterizadas por su atomización y flexibilidad. De igual forma, a pesar de que la política de guerra mexicana no permite en teoría de asistencia militar extranjera ni compras bélicas al extranjero, las Fuerzas Armadas mexicanas por la naturaleza de sus actividades han llevado estas actividades en repetidas ocasiones como en el caso de la Iniciativa Mérida, hecho que no significa una falta ni una acción ilegal pero que en sentido estricto literalmente constituye una contradicción. Asimismo, la doctrina de guerra mexicana no considera la guerra interna sin previa declaración de esta, por lo tanto, la guerra contra el narcotráfico que se lleva a cabo en México desde 2006 y que ha dejado miles de víctimas, desaparecidos y desplazados constituye una contradicción doctrinaria más.

En lo que respecta a la planeación de defensa nacional, el Plan Militar de Defensa Nacional original data de 1951 cuando fue concebido como respuesta bélica, increíblemente concibiendo como aliado y proveedor de asistencia militar a Estados Unidos contra la URSS, cuando las doctrinas de guerra mexicanas de 1934 y de 1943 claramente lo prohíben. Si bien el Plan Militar de Defensa Nacional DN-VI Director vigente en 2020 tiene el antecedente inmediato en el Plan DN-IV de 1983 con hipótesis de invasión externa, amenazas no tradicionales (narcotráfico y terrorismo), conflicto interno y desastres naturales, entre

---

52 Ibid.

53 CÁMARA DE DIPUTADOS, H. Congreso de la Unión. *Foro Seguridad Nacional de México en el umbral del Siglo XX*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, 26 de febrero de 2020. Disponible en línea: <<https://www.facebook.com/camaradediputados/videos/243947443271522/UzpfS TEwMDAwMTczNjQxOTA0MjZjMDkyMzU3MTc3NDk4Nzk5/?ref=tahoe>>

otros, es notable la urgencia de actualización para incluir aspectos como la hibridación de los conflictos bélicos y el uso del ciberespacio como teatro de operaciones militares.

En la relación entre defensa nacional y seguridad nacional la separación es abismal en la práctica, las Fuerzas Armadas mexicanas han sido muy enfáticas en distinguir y separar la definición y los ámbitos de actuación de seguridad nacional y defensa nacional; para ellos la seguridad nacional es una condición a lograr o mantener para el desarrollo nacional, mientras que la doctrina de defensa nacional se refiere a las acciones, recursos y medios de protección para la respuesta a una agresión entendida como amenaza, riesgo o desafío. Si bien podemos reconocer que el pensamiento estratégico desarrollado en el Colegio de Defensa Nacional considera la suma de elementos y campos del poder nacional, en los planes de defensa no se concibe la coordinación y empleo de estos, este aspecto es evidente en la práctica de la estrategia de combate al narcotráfico que es predominantemente militar.

El borrador de la Política Nacional de Defensa de 2013 constituyó un hecho inédito que lamentablemente no tuvo mayor trascendencia, este hecho pone en evidencia que en México no existen las condiciones favorables para el diseño y ejecución de documento estratégico y las políticas instrumentales de largo plazo, a prueba de cambios de gobierno. Los proyectos de política de defensa nacional ya no pueden seguir siendo diagnósticos inundados de definiciones predominantes durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, la política de defensa necesita dar soluciones actuales, concretas y cuantificables. Es urgente una política de defensa que asegure el mantenimiento de una adecuada capacidad disuasiva y defensiva y que también oriente el esfuerzo del poder nacional hacia la consolidación de la posición de México en el escenario internacional a través de los medios culturales y diplomáticos, esto solo podrá lograrse cuando la doctrina y planeación de defensa sea sujeta a actualizaciones constantes y progresivas y hasta que la sociedad mexicana comprenda, apoye y participe en las tareas de defensa nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUAYO Quezada, Sergio. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, Siglo XXI, 1990.
- ALMAZÁN Bertotto, Guillermo. General brigada D.E.M. Elaboración de la Política Nacional de Defensa. Presentación en el seminario: "La Defensa Nacional de Estado Mexicano. Ciclo 2013, Retrospectiva Centenaria del Ejército Mexicano y su Proyección en la Defensa". México, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea UDEFA/ Universidad Anáhuac, 31 de octubre de 2013.
- BADILLO Martínez, Roberto. General división. D.E.M. Ret. El libro verde de las fuerzas armadas. México, Bredición, 2012.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. "Las Fuerzas Armadas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad". **Sociológica**, México, Universidad Autónoma Metropolitana UAM, 1994.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. "La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas". En: BAILEY, John y GODSON, Roy (ed) Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza. México, Grijalbo, 2000.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos. México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte CISAN/ Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, 2005.
- CALDERÓN Hurtado, Fernando. Objetivos Nacionales. Documento presentado como asesor de la Dirección General de Política y Estrategia. Perú, Ministerio de Defensa, 2010.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, H. Congreso de la Unión. *Foro Seguridad Nacional de México en el umbral del Siglo XX*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, 26 de febrero de 2020. Disponible en línea: <<https://www.facebook.com/camaradediputados/videos/243947443271522/UzpfSTeWMDAwMTczNjQxOTA0M-jozMDkyMzU3MTc3NDk4Nzk5/?ref=tahoe>>
- CINTRA, José Thiago. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo. México, Centro de Investigación en Seguridad Nacional (CISEN) Secretaría de Gobernación. Cuadernos del Diplomado de Análisis Político, 1991.
- CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR. [En línea]. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. México, 28 de diciembre de 1932. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/4\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/4_210618.pdf)>
- COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL, 26/a Antigüedad. La Política de Defensa Nacional. Tesis grupal de la Maestría en Administración militar para la Seguridad y Defensa Nacionales. México, Secretaría de la Defensa Nacional. Colegio de Defensa Nacional, 2007.

- ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. Manual de Nociones de Estrategia. Tomos I y II. México, Taller Autográfico, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de la Defensa Nacional, 1999.
- GARCÍA Ochoa, Augusto Moisés. General división D.E.M. La participación de las Fuerzas Armadas en el entorno actual de la Seguridad Pública. México, Ala de Avispa, 2009.
- GARDUÑO Valero, Guillermo. El Ejército Mexicano. Entre la guerra y la política. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.
- GÓMEZ Mendoza, Armando. General brigada D.E.M. ¿Qué es la Seguridad Nacional? Presentación en *el Foro Seguridad Nacional de México en el umbral del Siglo XX*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, 26 de febrero de 2020. Disponible en línea: <<https://www.facebook.com/camaradediputados/videos/243947443271522/UzpfSTEwMDAwMTczNjQxOTA0MjozMDkyMzU3MTC3NDk4Nzk5/?ref=tahoe>>
- HERNÁNDEZ Martínez, Miguel Ángel. Cor. Zpds. D.E.M. El Plan Militar de Defensa Nacional para el Empleo del Poder Militar al enfrentar antagonismo a la defensa exterior. México, Secretaría de la Defensa Nacional SEDENA, Colegio de Defensa Nacional. Tesis de Maestría en Seguridad Nacional, 2011.
- LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. [En línea]. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. México, 26 de diciembre de 1986. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf)>
- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. [En línea]. México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 31 de enero de 2005. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf)>
- MARTÍNEZ Huerta, David. “Centro Nacional de Inteligencia sustituirá al Cisen en nueva Secretaría: Morena” [En línea]. *Expansión*, 19 de octubre de 2018. Disponible en: <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/19/el-cisen-se-tr-va-a-la-nueva-secretaria-y-no-hara-espionaje>>
- MENDOZA Cortés, Paloma. Planes de Defensa Nacional: Plan DN-III-E. México, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Programa de Posgrado en Administración Pública. 2011.
- MENDOZA Cortés, Paloma. El proceso de toma de decisiones en el Ejército Mexicano: La función de la Inteligencia Militar. Tesis de doctorado en Estudios Organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana UAM. 2018.
- PIÑEYRO, José Luis. Fuerzas Armadas Mexicanas y modernización militar. En: VARAS, Augusto (coordinador). La autonomía militar en América Latina. Venezuela, Nueva Sociedad, 1988.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, SEDENA. Manual del Plan DN-III-E Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre. México, Estado Mayor de la Defensa Nacional, 2004.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL y SECRETARÍA DE MARINA-ARMADA DE MÉXICO, SEDENA y SEMAR. Glosario de términos unificados por el personal de la SEDENA y SEMAR. México, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)/ Colegio de Defensa Nacional (CDN), 2013.

VILLALPANDO César, José Manuel. Introducción al derecho militar mexicano. México, Escuela Libre de Derecho/ Miguel Ángel Porrúa, 1991.

VON CHRISMAR Escuti, Julio. Los Objetivos Nacionales, base de la política nacional de los Estados. Santiago de Chile, Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2010.

## ESTRUCTURA Y PERSONAJE. ROBERT VANSITTART, SUBSECRETARIO DE ESTADO PERMANENTE DEL FOREIGN OFFICE (1930-1937)<sup>∞</sup>

RAÚL ANDRÉS SANHUEZA CARVAJAL\*

### RESUMEN

*La década de los 30 del siglo XX constituye un tiempo de aprendizaje para el desarrollo de las estructuras diplomáticas de los principales actores internacionales. El conocimiento de los procedimientos y los personajes que, tras bambalinas, coordinaron las políticas exteriores de los distintos países, constituyen lecciones para aplicar a la modernización de los Ministerios de Relaciones Exteriores en épocas de crisis. En este sentido, la figura de Robert Vansittart, Subsecretario Permanente del Foreign Office, entre 1930 y 1937, período con notable similitudes a la época actual, resulta relevante.*

**Palabras clave:** Alianza; contención; Inglaterra; Alemania; Mussolini.

## STRUCTURE AND PERSONAJE. ROBERT VANSITTART, UNDER SECRETARY OF PERMANENT STATE DEL FOREIGN OFFICE (1930-1937)

### ABSTRACT

*The decade of the 30s of the twentieth century constitutes a time of learning for the development of the diplomatic structures of the main international actors. The knowledge of the procedures and the characters that, behind the scenes, coordinated the foreign policies of the different countries, constitute lessons to apply to the modernization of the Ministries of Foreign Relations in times of crisis. In this sense, the figure of Robert Vansittart, Permanent Undersecretary of the Foreign Office, between 1930 and 1937, a period with notable similarities to the current era, is relevant.*

**Key words:** Alliance; containment; England; Germany; Mussolini.

---

\* Abogado y diplomático. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción (Chile), diplomado en la Escuela Diplomática (España), la Academia Diplomática (Chile) y el Instituto Nacional de Administración Pública (Francia), Magíster en Ciencia Política por la Universidad de París III y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. raulsanhuezacarvajal@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5811-8448>

<sup>∞</sup> Fecha de recepción: 310820 - Fecha de aceptación: 161221.

## ESTRUTURA E CARÁTER. ROBERT VANSITTART, SECRETÁRIO ASSISTENTE DE ESTADO PERMANENTE DO MINISTÈRIO ESTRANGEIRO DO REINO UNIDO (1930-1937)

### RESUMO

*A década de 30 do século XX constitui um momento de aprendizagem para o desenvolvimento das estruturas diplomáticas dos principais atores internacionais. O conhecimento dos procedimentos e dos personagens que, nos bastidores, coordenaram as políticas externas dos diferentes países, constituem lições a aplicar à modernização dos Ministérios das Relações Exteriores em tempos de crise. Nesse sentido, é relevante a figura de Robert Vansittart, Subsecretário Permanente do Ministério das Relações Exteriores, entre 1930 e 1937, período com notáveis semelhanças com a era atual.*

**Palabras-chave:** Aliança; contenção; Inglaterra; Alemanha; Mussolini.

### INTRODUCCIÓN

Existe cierto consenso en que la década de los 30 del siglo pasado guarda ciertas similitudes con lo que estamos viviendo a partir de 2010; grandes potencias reacias a ejercer un liderazgo tradicional, parecen tener dificultades para enfrentar los desafíos de nuevo venidos con perspectivas revisionistas.

Raymond Aron creía en las lecciones de la historia en entendido que la repetición de patrones, en tiempos diferentes, pero en similares circunstancias, conducía a constelaciones históricas que se reflejaban en la diplomacia. Por ejemplo sostuvo que: *La guerra de 1914 y la guerra del Peloponeso (...) tienen similitudes en cómo se desarrolló ya que tenían rasgos comunes*<sup>1</sup>. Abundando en esta idea, agregó: *A las comparaciones (...) las unen aspectos particulares de constelaciones diplomáticas: la comparación entre la extensión del campo diplomático en diversas épocas, la comparación entre potencias en diversos escenarios de coyuntura, la comparación diplomática de diversos regímenes o diversos partidos políticos, o entre los mismos individuos de un país*<sup>2</sup>.

Aron enfatizaba la importancia del sistema, de las potencias que actuaban en él y de las personas que dirigían esas potencias.

Este trabajo es un aporte en este empeño. Analizando la estructura de la Subsecretaría de Estado Permanente del Foreign Office, y en particular el desempeño del subsecretario Robert Vansittart (1931-1937), busca demostrar como la coincidencia de estructuras

---

1 ARON Raymond (1997). *Estudios Políticos*, México, Edición Fondo de Cultura Económico, ISBN: 9681651308.

2 *Ibid.* p. 429.



consolidadas con funcionarios responsables, permitió, en contextos similares, delinear las políticas exteriores de una potencia.

### **LA ESTRUCTURA. LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO PERMANENTE DEL FOREIGN OFFICE (PUS)**

Como otras instituciones británicas, la PUS resultó de los usos, más que de las formas. Cuando en 1782 Charles James Fox fue nombrado primer Secretario de Estado (Ministro) de Relaciones Exteriores, su despacho contaba con dos Subsecretarios, un Secretario Jefe, siete empleados, dos ordenanzas y un mayordomo. Ambos Subsecretarios, de nombramiento político, redactaban despachos, supervisaban el correo, y se repartían las otras tareas. De esos inicios, la evolución fue como sigue:

- (a) Desde 1795, solo uno de los dos Subsecretarios cambió con el Ministro. Como resultado, surgió una oficina del Subsecretario Permanente.
- (b) Este cambio se consolidó con John Backhouse, secretario de George Canning, quien permaneció cuando el Ministro abandonó el gobierno en 1828. Backhouse se aseguró que sus sucesores asumieran la responsabilidad de la gestión de la Oficina.
- (c) En 1831, una minuta de la Secretaría de Hacienda reconoció la posición formal de Backhouse (quien permaneció hasta 1842), y de sus contrapartes los Subsecretarios Permanentes en la Secretaría (Ministerio) de Interior, y en la Oficina de Guerra y de Colonización, estableciendo una diferencia de sueldo entre los dos Subsecretarios, en el entendido que el segundo se identificaba con el Ministro, con quien abandonaba el Ministerio.
- (d) Durante el siglo XIX, en un marco que distinguía entre el Servicio Diplomático –cuyos miembros hacían carrera en el extranjero-, y el Foreign Office, cuyo personal desarrollaba su carrera en Inglaterra, el PUS tuvo una competencia administrativa, referida a organización y procedimientos. La importancia del cargo fue reconocida con el otorgamiento de un título nobiliario a la jubilación.
- (e) Desde 1873, con Charles Aubrey Abbot, este ámbito se extendió a la conducción política. El PUS dirigía las reuniones de coordinación, con participación de jefes políticos y administrativos. En la misma época, el Foreign Office se dotó de una Asesoría Legal, y las divisiones fueron reemplazadas por departamentos más especializados.
- (f) En 1894 asumió Thomas Sanderson, quien había ingresado por concurso (1859), completando una carrera de 47 años en el Foreign Office. Sus cualidades personales, y la presión de una agenda internacional que, desde fines del siglo XIX, adquirió una dimensión universal, favoreció su participación en las definiciones políticas. Ello se profundizó en abril de 1898 cuando el Ministro Arthur Balfour lo convocó todas las mañanas para estudiar los temas del día.

En 1904, esta función política adquirió una nueva dimensión cuando la crisis de Fashoda y la *Entente Cordiale* hizo que el PUS asumiera la interlocución con el Cuerpo Di-

plomático residente. Estos cambios condujeron a una reforma integral del Foreign Office, que derivó en una mayor institucionalización, y en una reorientación de la política exterior, aproximándola a Francia.

- (g) Su sucesor, Charles Hardinge, fue el primer PUS proveniente del Servicio Diplomático, donde había ingresado en 1880. Su asunción estuvo marcada por la Conferencia de Algeciras, y la consolidación de la *Entente Cordiale*.

La intervención del Parlamento en política exterior obligó a los Ministros a confiar más en el PUS. La correspondencia de embajadas y consulados fue presentada en minutas, recomendando cursos de acción. Además, el PUS comenzó a transmitir instrucciones directas a las embajadas.

No solo hubo un aumento de agenda debido a las crisis ocasionadas por la expansión del poder naval alemán y la acomodación con Rusia en Asia central. Entre abril de 1906 y febrero de 1909, Hardinge acompañó en ocho oportunidades a Eduardo VII a visitas en las que Inglaterra lideraba la política de “envolvimiento” de Alemania.

- (h) Durante la guerra, el Foreign Office tuvo una posición subordinada, recuperando su peso en las Conferencias de Paz, aunque debió contender con la diplomacia del Primer Ministro. En su nuevo período como PUS (entre 1910-1916, fue Virrey de la India), Hardinge reformó el estatuto del personal, suavizando la separación entre el Foreign Office y el Servicio Diplomático, y amplió el reclutamiento para representar la cambiante realidad social.
- (i) Un nuevo impulso fue dado a partir de 1920, con la designación de Eyre Crowe quien, hijo del Cónsul británico en Leipzig, viajó al Reino Unido para concursar al Foreign Office al cual aportó su sólida formación.

Crowe dio prioridad a la planificación de la política exterior e introdujo la disciplina de los informes periódicos de embajadas y consulados, fortaleciendo el estudio histórico, y promoviendo el ingreso de universitarios. Igualmente, favoreció la supervisión sobre otros Ministerios (como Hacienda), y la publicidad de los archivos históricos facilitando su acceso a los historiadores.

- (j) Otro aporte fue la creación del Departamento de Inteligencia Política, en estrecha relación con los Servicios Secretos.

De esta manera, la evolución del PUS permitió afrontar el desafío de la acción germano-italiana-japonesa, donde se inserta la acción de Robert Vansittart.

## EL PERSONAJE: ROBERT VANSITTART, PRIMER BARÓN VANSITTART (1881–1957)

### El hombre

Existe consenso en que Robert Gilbert Vansittart fue un personaje excepcional<sup>3</sup>. Secretario Privado del Primer Ministro (1928-1930), Subsecretario Permanente del Foreign Office (1930-1937), y Asesor Diplomático del Primer Ministro (1938-1941). Además, sus capacidades intelectuales le abrieron campos como la literatura, la poesía y el cine<sup>4</sup>.

Sus biógrafos han destacado la agilidad de su espíritu y su perspicacia, unida a una cierta impaciencia, su energía, la fuerza de su carácter, y su gran ironía.

En 1941, ante la disyuntiva de preservar su independencia y respetar la incondicionalidad política de su puesto como Asesor del Primer Ministro, dimitió, siendo ennoblecido con el título de Barón Vansittart de Denham.

En la Cámara de los Lores, continuó su campaña contra el nazismo y, luego de la guerra, sus intervenciones buscaron preservar la autonomía del Reino Unido en el mundo bipolar. Murió en 1957.

Vansittart nació en Wilton House, Surrey, el 25 de junio de 1881. Su familia paterna, de ascendencia holandesa, incluía varios miembros del Parlamento.

A los siete años, asistió a la Escuela Preparatoria de Saint Neot, ingresando en 1893 a Eton. Mostró una especial habilidad por los idiomas obteniendo los premios en francés y alemán, e integrando el Club de Debates.

Después de egresar, viajó dos años por Europa para preparar el concurso diplomático; en Alemania vivió el sentimiento anti-británico, debido a la Guerra Bóer. Esta experiencia habría sentado las bases de un sentimiento anti-alemán, elevado a doctrina en su libro *Registro negro: alemanes pasados y presentes* (1941)<sup>5</sup>, así como su francofilia.

En 1903, rindió el concurso diplomático, obteniendo la primera antigüedad. Luego de unos meses en Londres, fue enviado a la Embajada en París. En abril de 1907, partió a la

---

3 Ian Colvin y Norman Rose han escrito biografías sobre Vansittart y la revista *Diplomacy & Statecraft*, le dedicó un número monográfico.

4 Entre sus obras literarias se citan: *Les Pariahs* (1902), *The Cap and Bells: una comedia en tres actos* (1913), *Dead Heat: una comedia en tres actos* (1939). Igualmente, las novelas *Las puertas: un estudio en prosa* (1910), *John Stuart* (1912) y *El Kin de la piedad* (1924). Sobre historia escribió *Registro negro: alemanes pasados y presentes* (1941), *Lecciones de mi vida* (1943) y la póstuma *The Mist Procession* (1957). En poesía, se incluye *Canciones y sátiras* (1909), *Foolery: una comedia en verso* (1912), *La caravana cantante, un cuento sufi* (1919), *Homenaje* (1926) y *Verde y gris: poemas recopilados* (1944). Elaboró el guion de *Wedding Rehearsal* (1932), contribuyó al diálogo en *Sixty Glorious Years* (1938) y, la letra de las canciones en *The Thief of Bagdad* (1940) y *Jungle Book* (1942).

5 Para Vansittart, el nazismo era manifestación de la agresividad alemana. El pueblo alemán apoyaba las agresiones de Hitler, como apoyó la Guerra Franco-Prusiana en 1870 y la Primera Guerra Mundial en 1914. Por ello debía ser reeducado bajo supervisión aliada durante al menos una generación y despojado de su capacidad militar, incluyendo su industria pesada.

Legación en Teherán, de donde fue transferido a la Alta Comisión en El Cairo en enero de 1909, permaneciendo allí hasta 1911. En agosto de 1911, abandonó el Servicio Diplomático, entrando al Foreign Office.

En 1914, era jefe de la sección sueca del Departamento de Contrabando, siendo trasladado a la Jefatura del Departamento de Prisioneros de Guerra, en 1916. Allí, conoció atrocidades cometidas por las tropas alemanas, y sufrió la pérdida de su hermano menor, Arnold, caído en Ypres.

Al terminar la guerra, fue Primer Secretario en la Conferencia de Paz de Versalles, ocupándose del Imperio otomano. Sus competencias impresionaron al Ministro George Curzon, quien lo designó su Secretario Privado en diciembre de 1920. Estuvo en este puesto hasta que Curzon abandonó el Gabinete<sup>6</sup>.

En 1924, regresó al Foreign Office, como Jefe del Departamento Estados Unidos. En 1928, fue ascendido a Subsecretario Adjunto y nombrado Secretario Privado de los Primeros Ministros Stanley Baldwin y Ramsay MacDonald, hasta enero de 1930, cuando fue investido PUS, a los 48 años de edad.

## **ROBERT VANSITTART; SUBSECRETARIO PERMANENTE DEL FOREIGN OFFICE (1930-1938)**

### **La creación del orden internacional de la postguerra**

Al asumir como PUS, Vansittart llevaba doce años interviniendo en la implementación de la política exterior británica, cuyos elementos cardinales permanecían inmutables desde el siglo XVII: garantizar la seguridad de las islas británicas y la protección del Imperio. Ello, la dotaba de una continuidad que buscaba en la estabilidad el medio para proteger los intereses británicos. Vansittart encarnaba esta continuidad pues había intervenido en la organización del mundo post 1918<sup>7</sup>.

Las esperanzas en este nuevo orden fueron decepcionadas. Aunque elementos del idealismo wilsoniano fueron considerados (Liga de las Naciones), el sacrificio de vidas y economías imposibilitó un nuevo enfoque.

La “vieja diplomacia” triunfó en el orden territorial. Mientras en Europa occidental Alemania perdía territorio ante Francia y Bélgica, en Europa oriental los Estados “sucesores” se instalaron a expensas de Alemania, Rusia y Austria-Hungría. En África, Asia Oriental y el Pacífico, las colonias alemanas pasaron a control de Inglaterra, y de Japón y, en Medio Oriente, Inglaterra y Francia se repartieron el Imperio Otomano.

---

6 En 1921, Vansittart se casó con su primera esposa, la estadounidense Gladys Robinson-Duff. El matrimonio tuvo una hija, Cynthia, nacida en 1922. Gladys murió en 1928.

7 La Primera Guerra Mundial destruyó la constelación anterior a 1914, edificada alrededor de los Imperios europeos: Rusia, Austria-Hungría y el Imperio otomano fueron destrozados por la derrota, la revolución y los levantamientos nacionalistas, y Alemania había sucumbido a la derrota militar y al agotamiento.

Sobre esta base, Inglaterra, Francia e Italia buscaron construir el nuevo orden. En 1918, Europa seguía siendo el centro de la política global, pues los países europeos vencedores tenían vastos imperios, fuerzas armadas capaces y economías modernas y los derrotados enormes poblaciones educadas, y una influencia significativa.

El surgimiento del comunismo agregó la ideología como elemento de la política. Aunque antes de 1914 existían particularidades<sup>8</sup>, las potencias eran dirigidas por élites que compartían valores y visiones. Los líderes bolcheviques se alejaron de las matrices políticas tradicionales. Además, el comunismo tenía vocación expansionista. La Unión Soviética se enfrentó al mundo, atrayendo discípulos de otras naciones. Hungría, tuvo un régimen bolchevique en 1918-1919, y el ejército rojo estuvo a las puertas de Varsovia (1920).

El desafío comunista fue enfrentado por una combinación de nacionalismo y socialismo. La crisis italiana (1922) desembocó en el régimen fascista de Benito Mussolini, que oponía al internacionalismo bolchevique un nacionalismo militarista y el control corporativo de la economía. Como estas nuevas doctrinas se originaban en Europa, el continente realzó su relevancia global.

La Conferencia de Paz de París, primer paso para constituir el orden de postguerra, rediseñó el mapa europeo, sancionó las transferencias de las colonias europeas, y fijó reglas sobre el nivel de las fuerzas armadas, la protección de los nuevos Estados de Europa oriental, y las reparaciones de guerra. Otras conferencias fijaron aspectos pendientes o resolvieron nuevos temas<sup>9</sup>. Asimismo, se firmaron acuerdos bilaterales sobre deudas de guerra.

En 1921, este orden fue afectado cuando la administración republicana estadounidense abandonó los esfuerzos globales de seguridad.

Este debilitamiento se unió al principal desafío no resuelto: la cuestión alemana. Esta tenía un componente territorial (Weimar no reconocía las pérdidas territoriales<sup>10</sup>), un componente económico (las reparaciones), y un componente de seguridad derivado de la percepción germana ante el expansionismo francés.

La crisis estalló en enero de 1923, cuando Francia y Bélgica ocuparon el Ruhr, para obtener el pago de las reparaciones. La respuesta alemana combinó la resistencia pasiva con la emisión incontrolada, provocando una hiperinflación. La solución fue negociada: un nuevo gobierno alemán abandonó la resistencia, y mantuvo el pago de reparaciones, mientras el mundo ayudó a estabilizar la economía alemana –con préstamos estadounidenses–, y repactar los pagos.

---

8 Británicos y franceses aludían a la “amenaza” del militarismo germano, los alemanes al peligro de una “Rusia eslavófila”, y los rusos al “racismo” de las políticas austro-húngaras.

9 En 1921-22, en Washington se estableció un sistema de seguridad en Asia oriental que incluyó un acuerdo de limitación naval entre Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Francia e Italia, y una garantía a la soberanía china.

10 Preocupados por Alemania y Rusia, Checoslovaquia, Polonia, Rumania y Yugoslavia ligaron su seguridad a Francia, potencia dominante, anti-alemana y anti-bolchevique.

La crisis supuso un cambio: el gobierno británico se alejó del apoyo a Francia asumiendo, con George Curzon, un papel independiente en materia de seguridad europea. Desde fines de 1924, Austen Chamberlain, Ministro de Asuntos Exteriores del segundo gobierno de Baldwin, perseveró en este camino promoviendo una acción autónoma entre Francia y Alemania. Con la promesa francesa de no invadir Alemania y la alemana de no invadir Francia, persuadió a Italia para garantizar ambos compromisos, con lo cual la frontera franco-alemana quedó garantizada. Ello, se expresó en el Tratado de Locarno (1925) que permitió que Alemania se integrara a la Liga de las Naciones y obtuviera un asiento permanente en el Consejo (con Inglaterra, Francia, Italia y Japón). Un sistema de seguridad europeo fue establecido.

La convergencia entre los regímenes de Washington<sup>11</sup> y Locarno, abrieron a la política británica la posibilidad de buscar equilibrios mundiales a través de la Liga de las Naciones. Ello, permitió avances en reducción de reparaciones y de deudas de guerra a Estados Unidos, y el establecimiento de una Conferencia Mundial de Desarme que debía reemplazar el orden del Tratado de Versalles. Gracias a la diplomacia británica, la década de 1920 garantizó paz y estabilidad.

### **La tormenta de 1929**

Pocos meses antes que Vansittart asumiera su puesto, este orden comenzó a desestructurarse, cuando en octubre de 1929 el mercado bursátil estadounidense colapsó, precipitando la Gran Depresión.

La caída bursátil se extendió a la industria. Las quiebras de empresas se sucedieron, mientras caía el precio de los productos estadounidenses afectando a los competidores internacionales. Al mismo tiempo, Estados Unidos aumentó sus aranceles con lo que se cerró a las importaciones.

La crisis se expandió. La debilidad de Wall Street restringía las exportaciones de capital estadounidense cambiando el sentido de los flujos financieros. Al mismo tiempo, las restricciones arancelarias impedían a los deudores extranjeros adquirir dólares para pagar los créditos. Dentro de esas deudas se encontraban los préstamos de capital, y las reparaciones. El fenómeno se mantuvo la década de 1930, con un nuevo deterioro en 1935.

Dada su apertura al mundo y el manejo ortodoxo de su economía, Inglaterra fue afectada. El gobierno laborista minoritario de James MacDonald (asumido en junio de 1929) no pudo enfrentar la restricción de mercados y el creciente desempleo, derivados del excesivo valor de la libra esterlina. En agosto de 1931 fue reemplazado por un "Gobierno Nacional", coalición del Partido Conservador con grupos liberales y laboristas. Las elecciones de octubre de 1931, que dieron la mayoría al Partido Conservador, confirmaron este esquema<sup>12</sup> que se mantuvo durante la década.

---

11 Después de la conferencia de Washington, los intereses económicos y políticos anglo-japoneses alcanzaron el equilibrio. Trabajando con Tokio, Chamberlain ideó un acomodo entre los intereses británicos en el sur de China (Shanghái y el río Yangtsé), con los japoneses en el norte (Manchuria).

12 El Partido Liberal Victoriano se dividió, los laboristas emergieron como expresión de la centro-izquierda y, en octubre de 1922, los unionistas se reorganizaron como Partido Conservador, amalgamando a terra-

La depresión impactó también la política internacional. El primer golpe ocurrió en la periferia europea: en abril de 1931 una derrota municipal llevó al reemplazo de la monarquía española por la II República.

La siguiente alerta se produjo en Asia. Japón dependía del comercio para sobrevivir. La crisis económica desacreditó a los civiles, propiciando gabinetes controlados por militares, que vieron en China el Imperio que proporcionaría las materias primas y los mercados. En septiembre de 1931, el ejército japonés invadió la provincia china de Manchuria, iniciando un cambio en el equilibrio de Asia oriental.

En Estados Unidos, el rechazo al liberalismo republicano permitió la victoria del demócrata Franklin D. Roosevelt (noviembre 1932), quien se concentró en la economía, manteniendo el aislamiento.

Alemania también sufrió. Los préstamos estadounidenses fueron reclamados. Además, como las reparaciones financiaban los pagos de la deuda de guerra aliada, la reducción de la capacidad de pago agudizó el desempleo. El efecto político fue la inestabilidad y el ascenso electoral de los extremismos<sup>13</sup>.

La devastación de las economías y el comercio polarizó las grandes potencias en Europa y Asia oriental. Ello, hizo que la política británica enfrentara una creciente inseguridad. Aunque los objetivos no eran cuestionados, era difícil determinar la respuesta estratégica cuando los medios tenían que ajustarse a la voluntad de los votantes y no afectar la frágil economía del país.

### **Las primeras acciones del Subsecretario Permanente (1930-1932).**

#### *Un reconocido profesional y político*

Vansittart asumió con el objeto de consolidar la primacía del Foreign Office en la política exterior. Ello no había sido siempre evidente. Crítico del Ministerio, el Primer Ministro Lloyd George (1916-1922) había restringido su influencia gracias a sus secretarios privados, a nombramientos políticos en embajadas, y a la autonomía de otros ministerios.

Sin embargo, desde 1922, George Curzon nombró diplomáticos profesionales en puestos relevantes del Foreign Office y en embajadas. Igualmente, junto a Austen Chamberlain reafirmaron el control del Foreign Office sobre la política exterior. Curzon y Mac-

---

tenientes e intereses industriales con las clases medias y trabajadoras. El Gobierno Nacional presidió la emergencia de la democracia de masas en el Reino Unido.

- 13 La crisis económica afectó la política en otras naciones. En Europa del Este, los Estados "sucesores", excepto Checoslovaquia, adoptaron regímenes autoritarios. Con economías y poblaciones pequeñas, y animados por el miedo al expansionismo ruso, estos Estados migraron del sistema de alianza francés a la órbita alemana. En Europa occidental, la democracia liberal resistió a golpes de Estado de izquierda y de derecha; sin embargo, en Francia, hubo gobiernos inestables, y en la península ibérica surgieron regímenes fascistas.

Donald eran sensibles a los consejos profesionales y Curzon y Chamberlain promovían la unidad de acción del Estado, evitando que ministerios técnicos invadieran sus responsabilidades. Hacia 1928, con la salida de Lloyd George de la embajada en París, el proceso podía considerarse terminado. Aunque otros ministerios gestionaban cuestiones particulares, la estrategia y el impulso político derivaba del Foreign Office.

Vansittart jugó un papel relevante en este proceso. Como Secretario Privado del Primer Ministro estableció cercanía con políticos como Ramsay MacDonald y Stanley Baldwin<sup>14</sup>. Igualmente, se vinculó con funcionarios permanentes como Maurice Hankey, Secretario del Gabinete y del Comité de Defensa Imperial (CID), o Warren Fisher Subsecretario Permanente de Hacienda. Además, gozaba de un liderazgo intelectual dentro del Foreign Office<sup>15</sup>, potenciado por su estilo el cual, como sus discursos, era rápido e incisivo, dirigido a las emociones de los jóvenes funcionarios.

### *Las primeras acciones del nuevo PUS*

Los primeros dos años –gobierno laborista minoritario- Vansittart se ocupó de dos desafíos interconectados: las reparaciones y el desarme<sup>16</sup>. En ambos casos impulsó una política moderada que buscaba conciliar las demandas alemanas con las aspiraciones francesas.

Vansittart promovió el entendimiento con los Estados Unidos, dando alcance global a lo que parecía *prima facie*, una cuestión europea. Coordinando los Ministerios de Hacienda, Defensa y Asuntos Exteriores, favoreció la cooperación angloamericana en la Conferencia Naval de Londres (que extendió el Tratado de Washington), con un entendimiento que duró hasta la administración Roosevelt. Lo mismo ocurrió en materia de reparaciones y deudas de guerra.

El Gobierno Nacional mantuvo a Vansittart, quien debió enfrentar el ataque japonés a Manchuria. Aunque violaba el Tratado de Washington, Vansittart constató que no había voluntad para enfrentar militarmente a Japón<sup>17</sup>. Por ello buscó restablecer la estabilidad re-

---

14 ROI, Michael. (1996). Sir Robert Vansittart, the global balance of power and Nazy Germany 1934-1937. Tesis de Grado de Doctor en Filosofía, por el Departamento de Historia de la Universidad de Toronto. En 1937 Baldwin escribió a Vansittart: *You are one of the men I owe a good deal to. Our association at No.10 was to me one of great happiness and our friendship one of the possessions of my strange life.* pp. 5-6.

15 MacDonald habría diseñado su nombramiento como PUS, debido a la necesidad de un control profesional del Ministerio de Asuntos Exteriores.

16 Inglaterra implementó el desarme luego de la firma del Tratado de Locarno (1926), y lo profundizó con el establecimiento de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Desarme. Además, en 1928, el Comité de Defensa Imperial (CID), aprobó la *regla de los diez años* para planificar los gastos de defensa. Esta regla establecía que las estimaciones debían basarse en el supuesto que no habría una guerra mayor durante diez años, hasta que, a propuesta del Foreign Office, se cambiara la suposición. La regla expresaba la apuesta inglesa por la Conferencia Mundial sobre Desarme. Como consecuencia de los cortes unilaterales y de la regla de diez años, hacia 1932 el gasto de defensa británico había disminuido más del 15% en términos nominales y 20% real respecto de 1926.

17 Tampoco el Gobierno Nacional, que se preparaba para las elecciones de octubre de 1931, deseaba hacerlo. La coalición debía poner fin a la depresión y una guerra en Asia oriental era inaceptable.



gional, apoyando a la Liga, cuya intervención fue pedida por China. Ello evitaba una acción unilateral y congraciaba al gobierno con los defensores del multilateralismo.

Durante 1932 los británicos trabajaron, a través de la Liga, para resolver la disputa, logrando que el diplomático George Bulwer-Lytton presidiera una comisión internacional de investigación.

Los japoneses extendieron su ocupación a China meridional y se retiraron de la Liga (febrero de 1933), cuando el Informe Lytton denunció que habían reaccionado de forma exagerada. Vansittart perseveró en mantener las esferas de interés, incluso después que China firmara el Tratado Tangu.

La disputa chino-japonesa no amenazaba el orden mundial ni la recuperación económica. Su preocupación era Europa: Inglaterra podía perder parte del Imperio, pero debilitar las islas británicas era mortal.

Ello, no significaba eurocentrismo. Vansittart entendía que Inglaterra -potencia global- tenía que proteger intereses mundiales. Para ello debía mantener el equilibrio de poder en varias regiones, cooperando con otras potencias que compartían su interés en salvaguardar el *statu quo* o, capitalizando la enemistad entre potencias rivales. En un memorándum sobre la *Posición internacional de la Unión Soviética en relación con Francia, Alemania y Japón* (febrero de 1935), aclaró la importancia de la Unión Soviética en el equilibrio de poder en Extremo oriente y Europa: *el gobierno soviético considera que solo tiene dos enemigos de importancia política real, Japón y Alemania. Correcta o incorrectamente, teme un ataque de uno o de ambos de estos enemigos, y mientras ese miedo continúe dominando su política, será partidario sincero del actual statu quo territorial en Europa y en Asia, y adoptará cualquier medida que podría protegerlo y perpetuarlo ... no es imposible que estos últimos [los soviéticos], si estuvieran realmente presionados en Europa, abandonarían su empeño en el Lejano Oriente y permitieran a los japoneses un campo libre en esas regiones a cambio de garantizar la seguridad de su propio territorio, esa es una situación que no deseáramos que se produzca*<sup>18</sup>. Vansittart persiguió una estrategia global considerando Europa como parte de un equilibrio mundial.

En Europa, el esfuerzo inglés buscaba incorporar a Alemania. Ello planteaba dos dificultades: la primera era la imposibilidad alemana de pagar las reparaciones; la segunda, se refería a crear un régimen de armamento.

En enero de 1932 hubo una conferencia sobre la deuda sin resultados; no obstante, en junio se logró un acuerdo provisional que dio estabilidad para 1933.

Por el contrario, la Conferencia sobre Desarme se trabó en la rivalidad franco-alemana. En julio de 1932 Alemania se retiró de la conferencia, lo que obligó a Inglaterra a proponer el reemplazo del Tratado de Versalles por un acuerdo de desarme; con ello, la limitación unilateral sería reemplazada por un régimen general que permitiría a Alemania

---

18 ROI. (1996). Op. Cit. pp. 29-30.

la paridad cualitativa. Berlín anunció el fin del boicot, y las discusiones debían reanudarse el 31 de enero de 1933.

## **Enfrentando al III Reich**

### *El desafío*

Sin embargo, el 30 de enero, culminando la crisis política, Adolfo Hitler se convirtió en Canciller de Alemania y el III Reich hizo su aparición.

Vansittart no se alarmó por el advenimiento del nazismo, aunque lo consideraba un régimen potencialmente desestabilizador. Sin embargo, la represión interna le mostró las dificultades de cooperar con la nueva Alemania. En febrero de 1933, señaló: *Deberíamos seguir intentando [negociar] con esperanzas disminuidas, aunque incluso el intento de tratar con un gobierno como el de Alemania (una pandilla demente) es una perspectiva desalentadora*<sup>19</sup>.

Su preocupación aumentó a medida que se acumulaba evidencia sobre el rearme alemán. El 14 de julio de 1933, Vansittart advirtió que Alemania estaba creando un ejército y concluía que Hitler evitaría anunciar su rearme, aunque tampoco lo ocultaría.

### *La primera respuesta. El rearme*

Vansittart buscó coordinar la defensa con la política exterior, pues entendía que los esfuerzos militares y la diplomacia se condicionaban recíprocamente. Mientras el gasto aéreo y terrestre estaba determinado por la contingencia europea, el gasto naval dependía de la estrategia en Asia oriental. En este sentido, la política exterior y de defensa inglesa tenía alcance global, y esta visión debía ser incorporada en el análisis estratégico. Las limitaciones de defensa de 1926 y 1928 debían ser reanalizadas.

Esta cuestión se había planteado antes del nazismo. En la revisión de defensa de 1932, los jefes militares<sup>20</sup> argumentaron ante el Comité de Defensa del Imperio que la regla de diez años era contraria a la historia, no tenía equivalente, impedía enfrentar una agresión japonesa y cumplir las obligaciones de la Liga de las Naciones y de Locarno, y afectaba la industria de armamento y la credibilidad frente a otros países.

Vansittart, Fisher y Hankey y el mundo político concordaron, pero Neville Chamberlain, Ministro de Hacienda, advirtió que ello afectaba la recuperación económica y que el malestar interno era más importante que cualquier amenaza internacional.

En marzo, el Gabinete derogó la regla de diez años, pero acogiendo la opinión de Hacienda, advirtió que el gasto no aumentaría mientras continuara la crisis económica y estuviera vigente el compromiso con la Conferencia de Desarme.

---

19 *Ibíd.* p. 36.

20 Reunidos en el Comité de Estado Mayor (COS).

En 1933 la situación cambió. En mayo Japón conquistó Manchuria<sup>21</sup>; en junio fue patente que la Conferencia de Desarme no alcanzaría resultados, y en julio la Conferencia Económica Mundial fracasó. Además, la economía británica comenzó a recuperarse y Chamberlain admitió que la prioridad podía desplazarse hacia las inquietudes internacionales.

En noviembre de 1933 el CID creó un Subcomité de Requisitos de Defensa (RDC) para asesorar al gobierno sobre deficiencias de equipamiento. El RDC fue presidido por Maurice Hankey y sus miembros eran Vansittart, Warren Fisher, y los tres jefes de las fuerzas armadas, el mariscal de aire Edward Ellington, el mariscal de campo Archibald Montgomery-Massingberd y el almirante Ernle Chatfield. Aunque su mandato inicial se refería a la amenaza japonesa, el retiro alemán de la Liga y de la Conferencia de Desarme (octubre de 1933) amplió los términos de referencia, para incorporar la amenaza alemana.

Pronto se advirtió una divergencia: los jefes militares otorgaban la prioridad a Asia oriental, definiendo a Japón como la amenaza preeminente. Sin embargo, Hankey, Fisher y Vansittart defendían la interrelación entre los asuntos europeos y asiáticos, considerando que Alemania era la amenaza primaria. Los jefes militares fueron abrumados por la visión combinada del Foreign Office y del Ministerio de Hacienda sobre la amenaza estratégica. Para su sorpresa, los civiles, que se suponía debían poner el acento en los costos, fueron el grupo más alarmista demandando un rearme rápido y profundo.

Vansittart perfiló una nueva iniciativa estratégica, para reafirmar el compromiso británico con la estabilidad europea, y garantizar la seguridad del Imperio. Luego de recordar que el Foreign Office coincidía con las preocupaciones militares, divergió con el orden de prioridades.

Recordó que el COS indicaba que poner a Japón en primer lugar suponía que ese país atacaría si había habido dificultades en otro lugar, por lo cual “ese lugar” era primero, “ese lugar” solo podía significar Europa, y Europa era Alemania. Además, destacó el papel de la Unión Soviética para contener la agresión japonesa; creer que Japón era la amenaza primaria, significaba suponer que Japón no esperaría ningún conflicto con Rusia, pues era improbable que las tropas japonesas avanzaran hacia el sur dejando su flanco abierto a los rusos<sup>22</sup>. El antagonismo ruso-japonés disminuía la importancia de India: la amenaza rusa estaba condicionada por la preocupación de Moscú ante Japón y con Alemania.

Por ello invirtió las prioridades: la base de Singapur debía terminarse, pero fuera de este gasto, Alemania debía ser considerada prioritaria frente a Japón. Hankey y Fisher concordaron con esta idea, rechazada por el Almirante Chatfield, partidario de mantener la prioridad japonesa.

El debate superó la mera propuesta de proponer el destino de los gastos de defensa, transformando al RDC en la instancia donde se realizó un profundo examen sobre la estrategia británica.

---

21 En abril de 1933 Chamberlain había aceptado la acelerar construcción de la base naval de Singapur.

22 Los enfrentamientos entre japoneses y soviéticos se sucedieron entre 1932 y 1939, hasta la victoria soviética en Jaljin Gol (Agosto de 1939).

En febrero de 1934 el RDC entregó un primer informe<sup>23</sup> sobre el contexto político, incluyendo tres supuestos críticos, que servían como principios rectores para organizar las recomendaciones de gastos.

El “primer supuesto” convalidó la visión de Vansittart sobre las prioridades. El RDC promovió una política dual que buscaba un acomodamiento con Japón, mientras se finalizaba la base naval de Singapur. Fuera de ello, la prioridad fue a las defensas británicas frente a Alemania, “último enemigo potencial contra quien debe dirigirse nuestra política de defensa”. La defensa de la India, “el mayor de los compromisos [del] Imperio”, ocupaba el tercer lugar.

Conforme al “segundo supuesto”, Francia, Italia y Estados Unidos fueron excluidos de la lista de enemigos potenciales. Sin embargo, ello podía cambiar<sup>24</sup>.

El “tercer supuesto” fue que Gran Bretaña debería corregir las deficiencias de defensa en el período más corto posible, cinco años<sup>25</sup>.

El RDC recomendó aumentar el gasto en defensa en £ 71,32 millones hasta 1939 (incrementos anuales de 10% a 16% sobre el gasto de 1933). La Armada (RN) recibía fondos suplementarios (£ 21,068 millones) para modernizar naves, desarrollar armas, y fortalecer bases. La Fuerza Aérea (RAF) recibiría £ 10,265 millones para mejorar bases metropolitanas, proporcionar cobertura aérea al este de Suez, y expandir las “reservas de guerra”<sup>26</sup>.

El Ejército contaría con £ 39,991 millones para ampliar las reservas territoriales, mejorar la defensa metropolitana y antiaérea. También se recomendó crear una “Fuerza Expedicionaria Británica” (BEF); un cuerpo expedicionario para despliegue en el continente. El informe reconocía que tropas británicas habían luchado para impedir el acceso de una potencia fuerte a las costas belgas u holandesas, agregando que el desarrollo aeronáutico hacía esta necesidad imperativa. Además, una BEF indicaría la determinación británica de preservar el equilibrio continental, dando a la decisión militar una perspectiva diplomática, pues convencería a los potenciales aliados de la determinación británica y disuadiría a los países europeos aproximados por Alemania.

En mayo, a través del Comité de Desarme (DC (M)), el Gabinete comenzó a estudiar el Informe del RDC. Desde un primer momento quedó clara la diferencia de parecer entre el Subsecretario de Hacienda y su Ministro. El debate con Vansittart fue inevitable y comenzó a propósito de la BEF.

---

23 DRC memorandum “Report of the Defence Requirement Sub-Committee”, 28 Feb. 1934, DRC 14, CAB 16/109.

24 ¿Preveía el RDC que Italia invadiría Etiopía en 1935?

25 El Jefe del Estado Mayor Imperial sugirió que Alemania estaría preparada para la guerra en cinco años desde el segundo semestre de 1934, siendo respaldado por Fisher y Vansittart. El mariscal del aire Edward Ellington, con el apoyo de Hankey, pensaba en siete años.

26 Ello generó un debate con el mariscal del aire Edward Ellington quien preveía siete años para el programa de la RAF. La diferencia estribaba en el número de escuadrones disponibles; Ellington pensaba en 52 escuadrones; Vansittart quería 77 pues temía un ataque sorpresivo alemán y creía que Inglaterra debía poseer una fuerza aérea capaz de enfrentar por sí sola a su par alemana.

Chamberlain cuestionó la BEF señalando que su existencia no era necesaria desde la perspectiva de las autoridades militares francesas. Este argumento era inexacto, pues Francia prestaba especial atención a la BEF. A mediados de 1934, el Estado Mayor francés esperaba que la presencia terrestre británica compensara la escasez de la conscripción francesa, debido a las bajas tasas de natalidad de 1914-1918, y que la industria inglesa cubriera la falta de mano de obra en el abastecimiento de material de combate.

Los historiadores han abundado en la oposición de Chamberlain identificando una primera razón; el Gobierno Nacional iría a elecciones en 1935 y, en las elecciones parciales sus candidatos –defensores del rearme- habían sido derrotados por laboristas partidarios de reducir el presupuesto militar y de la Liga de las Naciones. Además, Chamberlain se inquietaba por el alto costo del programa del ejército<sup>27</sup>, y en la necesidad de enviar la BEF a Europa.

Esta preocupación reflejaba la opinión del Ministerio sobre el déficit público. En 1934 la economía británica iniciaba su recuperación de la crisis y, para la burocracia británica, el ejército francés era muy superior a la Reichswehr alemana (cosa cierta hasta 1938).

Por el contrario, su oposición al despliegue de la BEF en Europa se originaba en razones personalísimas. Chamberlain tenía un *odio apasionado a la guerra [que] rayaba en el pacifismo*<sup>28</sup>, compartía la repulsión sobre el horror de las trincheras, y criticaba el compromiso británico de 1914, que había roto con la tradición de pequeños ejércitos involucrados en el continente. Su repugnancia lo hacía reacio a comprometerse de nuevo en otra guerra en Europa. Por ello, tendía a sobrevalorar una política de disuasión fundada en el poder de ataque de la RAF. Explicó su posición diciendo que: *la razón para presentar su propuesta de una gran fuerza aérea...fue que debería actuar como elemento disuasorio. El ejército no era un elemento disuasorio, pues entraba en acción, cuando el elemento disuasorio fallaba. El ejército, por lo tanto, podría considerarse como la segunda línea de defensa. El elemento disuasorio en sí, una fuerza aérea fuerte, debería estar listo lo antes posible y se le debería dar prioridad a eso*<sup>29</sup>.

Su concepción de la estrategia británica en Europa consistía en una RAF poderosa que desalentara un ataque alemán contra Inglaterra. Apoyaba la no intervención en Europa, mientras la RAF protegía las islas británicas y la RN evitaba una invasión a través del canal. Así, Inglaterra podría ignorar el equilibrio europeo y evitar alinearse con otras potencias.

Vansittart defendía otro esquema. Estaba convencido que prescindir de la BEF equivalía al aislamiento, y socavaría los esfuerzos diplomáticos por la paz. Por ello, convenció al Comité sobre el compromiso continental.

---

27 El Primer Ministro y otros ministros plantearon un “Bono de la Defensa”, que Chamberlain rechazó.

28 BOYCE, Robert y ROBERTSON, Esmonde (ed) (1989). *Paths to War, New Essays on the Origins of the Second World War*, Londres, Macmillan. p. 242.

29 DCM (32) 51st Mtg., 26 June 1934, CAB 27/507. Ello asignaba a la RAF un poder que estaba lejos de alcanzar. La RAF nunca había planteado poder detener un ejército en marcha.

Además, elaboró una evaluación sobre la participación británica en el continente. Recordó agosto de 1914, cuando el gobierno inglés no estableció si intervendría en una guerra entre la Triple Alianza y la Entente. Aunque la *Wilhelmstrasse*<sup>30</sup> creía en la neutralidad británica, Inglaterra fue a la guerra para mantener el equilibrio. Como el orden internacional de 1920 estaba amenazado, Vansittart creía que el Gobierno Nacional debía aclarar la posición británica: *Europa sigue teniendo la misma duda tanto en cuanto a nuestra política como a nuestra capacidad... Los resultados se están manifestando... El mapa político de Europa... se está alterando bajo nuestros ojos y para nuestra desventaja*<sup>31</sup>.

La tercera gran discusión se refirió al gasto naval. Chamberlain y sus asesores argumentaron que Inglaterra no podía librar una guerra en Europa contra Alemania y, al mismo tiempo, enfrentarse a un Japón hostil, insistiendo en regresar a las relaciones amistosas anglo-japoneses para concentrar el rearme inglés en la RAF contra Alemania. Chamberlain cuestionó el envío de la RN a aguas asiáticas.

Esta propuesta ignoraba que el Imperio británico era una entidad marítima que conectaba territorios, y cuya metrópoli dependía del abastecimiento de ultramar. La defensa imperial era una fachada que reposaba sobre la RN, y el refuerzo militar y aéreo para defender la metrópoli no reducía las responsabilidades navales con el Imperio, y las comunicaciones marítimas de las cuales dependía la economía.

Vansittart se opuso a un eventual acercamiento anglo-japonés advirtiendo que amenazaría las relaciones anglo-estadounidenses y anglo-soviéticas. Respecto a las relaciones anglo-estadounidenses<sup>32</sup>, su realismo crítico le indicaba que Inglaterra no podía enemistarse con los Estados Unidos (lo que ocurriría si se acercaba a Japón).

Sobre las relaciones anglo-soviéticas, Vansittart insistió en la ventaja que obtenía Inglaterra del antagonismo de la Unión Soviética con Japón. A principios de 1934, la belicosidad de Japón y el deterioro de las relaciones germano-soviéticas<sup>33</sup> llevó a la Unión Soviética a acercarse a Gran Bretaña y Francia.

Vansittart dedujo que estos esfuerzos estaban inspirados por el temor a un conflicto ruso-japonés<sup>34</sup>. Las tensiones nipo-soviéticas debían mantenerse sin alentar a los japoneses a atacar a los soviéticos. Entendía que un acercamiento anglo-japonés fortalecería la posi-

---

30 Calle berlinesa donde tenía su sede la Cancillería (Jefatura del Estado) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, al que designa por analogía.

31 Minute by Sir R. Vansittart [DC(M)(32) 117], 2 june 1934, CAB 27/510.

32 Vansittart mantuvo el escepticismo propio de la elite británica de entreguerras; opinaba que más allá de las coincidencias valóricas y culturales entre ambos países, Estados Unidos parecía no querer asumir el liderazgo global al que su poderío lo impulsaba. Propugnaba mantener abiertos los canales de comunicación y, en la medida que la elite norteamericana tuviera un "baño de realismo", asumir juntos el papel de salvaguardar la paz.

33 Al enfrentamiento nazismo-comunismo se unía la decisión de Hitler de entenderse con Polonia suscribiendo un Pacto de Amistad (1934).

34 Chamberlain interpretaba el miedo japonés como una oportunidad para Inglaterra.

ción de Japón y haría más probables las hostilidades entre Japón y la Unión Soviética, lo que no servía a los intereses británicos<sup>35</sup>.

La Unión Soviética despertaba, en Vansittart, sentimientos análogos a la Alemania nazi. Criticaba la ausencia de libertades, agravada por episodios como “Metro-Vickers”<sup>36</sup>, y se preocupaba por el rearme soviético mayor al alemán.

Sin embargo, la evolución alemana lo aproximó a la Unión Soviética. Temía que Alemania reanudara el entendimiento con la Unión Soviética y por ello apoyó el ingreso de la Unión Soviética a la Liga de las Naciones. Igualmente, aconsejó un acercamiento entre Gran Bretaña, Francia y la Unión Soviética, solo para mantener a la Unión Soviética alejada de Alemania y Japón.

Al final, bajo la influencia de Baldwin, el DC (M) aceptó el Informe del RDC aunque para calmar a la opinión pública, el aumento de gastos se presentó como una rectificación de deficiencias en defensa. La divergencia entre Chamberlain y Vansittart terminó en tablas.

Chamberlain logró reducir la propuesta de gasto a poco más de £ 50 millones, disminuyendo las asignaciones de la RN y del Ejército y dando más a la RAF (el Gabinete optó por una fuerza aérea de 75 escuadrones en 5 años).

El ejército territorial vio considerablemente reducida su asignación; sin embargo, el DC (M) apoyó la creación de una BEF.

En el Lejano Oriente, Chamberlain también obtuvo parte de lo buscado: el Gabinete aprobó un recorte. Sin embargo, el acercamiento anglo-japonés no fue aprobado.

Como Chamberlain continuó presionando, a fines de septiembre de 1934, Vansittart instruyó al embajador británico en Tokio, Robert Clive, a informar al gobierno japonés sobre la posibilidad de un pacto de no agresión. Los japoneses plantearon objeciones que postergaron las perspectivas.

Habiendo ejercido una influencia decisiva en la designación de Alemania como el enemigo principal y obtenido el rearme, durante el resto de la década, Vansittart mantuvo su visión estratégica. En 1934 la situación estaba lejos de ser desesperada; Inglaterra había comenzado a reparar sus deficiencias militares y eso era un comienzo.

### *El peso de la historia. La contención multilateral como segunda respuesta*

---

35 Preocupado por un conflicto entre Japón y la Unión Soviética, Vansittart pidió a los departamentos del Norte y el Lejano Oriente que previeran cuál resultado serviría mejor a Inglaterra. Ambos advirtieron que una victoria japonesa debilitaría la capacidad soviética para contrarrestar a Alemania. Por tanto, los intereses británicos serían beneficiados por el antagonismo entre Japón y la Unión Soviética, siempre que ello no condujera a una guerra. Si estallaban las hostilidades, el estancamiento sería el mejor resultado. Vansittart estuvo de acuerdo, aunque no preveía una victoria japonesa.

36 En marzo de 1933, el gobierno soviético arrestó a seis ingenieros británicos que trabajaban para Metro-Vickers en Moscú bajo cargos de “espionaje económico”. Vansittart pensó en romper relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, pero optó por sanciones económicas.

Las discusiones en el RDC ilustran la visión de Vansittart. Desde 1933 Alemania se había convertido en la principal preocupación británica, constituyendo la pieza central de una estrategia global más amplia.

Vansittart miraba primero Europa, donde favoreció el entendimiento occidental (con Francia y con Italia), y luego Asia oriental, donde aspiraba a perpetuar el equilibrio de poder, aprovechando la rivalidad ruso-japonesa. La Unión Soviética actuaba como pivote, y el equilibrio entre enemigos potenciales en Europa y en Asia beneficiaba a Gran Bretaña.

Vansittart vio los dilemas en términos globales y los trató como preguntas entrelazadas. Ningún problema podría enfrentarse bilateralmente, pues Inglaterra debía equilibrar sus intereses en las diversas regiones del mundo, considerando las consecuencias mundiales de cada política regional.

Esta visión global reflejaba una perspectiva generacional. Vansittart ingresó al Foreign Office en 1903. La Guerra Bóer había revelado la debilidad de la posición inglesa, debido al aislamiento y la animosidad de otras potencias: carente de aliados ya que no pertenecía a ninguna alianza, buscó cooperar con potencias que compartían un interés similar y explotó los antagonismos entre rivales.

Vansittart trazó un paralelo entre la situación de 1934 y la de principios del siglo; Inglaterra podía optar por políticas de aislamiento o de colaboración. En una minuta describió las dos opciones: *si tuviéramos que elegir una política de espléndido aislamiento y ningún compromiso, debemos estar más preparados para confiar en nosotros mismos para hacer cumplir nuestros derechos y proteger nuestros intereses en una Europa donde no tendremos amigos en particular y donde muchos sentirán envidia de nuestra independencia irresponsable e irritados por nuestras incalculables interferencias*<sup>37</sup>.

En 1934 Inglaterra enfrentaba el mismo dilema, pero en peores condiciones. Por ello su elección era clara: Inglaterra debía rearmarse, pero como no era lo suficientemente fuerte para estar sola, una política de seguridad implicaba colaborar con potencias dispuestas a salvaguardar el *statu quo*. La variable eran los socios: en tres años Vansittart alteró su percepción sobre ellos.

A principios de 1934 tenía la esperanza que en Ginebra se lograra una fórmula de limitación de armamentos que reconociera la demanda alemana de igualdad, y la preocupación francesa de seguridad. Era una estrategia multilateral.

Vansittart creía que la seguridad británica se reforzaría con un régimen internacional que regulara el rearme alemán evitando la carrera armamentista. Al mismo tiempo, apreciaba que Inglaterra –cuyo pueblo simpatizaba con la Liga de las Naciones– debía ser preparada para el fracaso de la Conferencia de Desarme, por lo que era imperativo concluir el procedimiento en Ginebra de manera que despejara el camino al rearme. Ello suponía hacer recaer la responsabilidad del fracaso sobre Alemania. Con este propósito obtuvo que

---

37 Vansittart minute, 7 June 1934, DCM (32) 117, CAB 16/111.



en enero de 1934 el Gabinete publicara un *Memorandum sobre el Desarme*, donde proponía las bases para una convención general sobre armamentos.

Para lograr el objetivo era necesario que Francia no rechazara el documento británico; para ello, Vansittart instruyó al embajador en París que hiciera ver al gobierno francés la conveniencia que el rechazo proviniera de Alemania.

El 19 de marzo el embajador francés en Londres entregó una primera respuesta. Francia no rechazaba las propuestas británicas, pero exigía garantías que los firmantes harían ejecutar sus disposiciones. Por ello el Foreign Office pidió aclaraciones sobre lo que querían los franceses y llevó al Gabinete la discusión sobre el tipo de garantías que Inglaterra ofrecería a Francia.

El debate ministerial, realizado desde el 22 de marzo, motivó otro choque con Hacienda.

Chamberlain reconocía que ningún acuerdo sería seguro para Francia y, en consecuencia, aceptaba que Inglaterra tendría que respaldar sus compromisos con la fuerza. Sin embargo, favorecía una asistencia británica limitada. *Hasta ahora, todas las garantías en las que habíamos entrado habían sido garantías con una responsabilidad ilimitada, es decir, una responsabilidad que no había sido muy específica y que, por lo tanto, implicaba que, si íbamos a ayudar a Francia, deberíamos hacerlo con toda nuestra fuerza... ¿No sería posible considerar una responsabilidad limitada a ciertos eventos en que los estados firmantes se comprometerían a proporcionar una fuerza que se especificaría en cuanto a tamaño y composición? Estas fuerzas combinadas estarían a disposición de algún organismo internacional que las gestionaría con la parte agredida, para ser utilizadas además de las fuerzas armadas de ese poder*<sup>38</sup>.

Varios ministros cuestionaron la propuesta señalando la dificultad de limitar el compromiso británico. Sin embargo, Chamberlain tenía razón cuando indicaba que la responsabilidad ilimitada –una alianza anglo-francesa- no contaba con la simpatía del pueblo británico.

Mientras el gobierno británico buscaba una alternativa a una alianza anglo-francesa, los franceses tomaron medidas. El 22 de marzo Alemania hizo público su presupuesto 1934-1935, que incrementaba el gasto en defensa respecto del año anterior, en 350 millones de marcos. El 17 de abril, Francia rechazó el memorándum británico, señalando que no se desarmaría mientras su exigencia de seguridad no fuera satisfecha. Además, introdujo una nueva condición: cualquier convención tenía que estar vinculada al regreso alemán a la Liga. La nota francesa puso fin a las negociaciones de desarme.

Vansittart y sus colegas no contemplaron la posibilidad que Alemania evitara responder al memorándum británico y continuara su rearme. Ello, pues sobrevaloraron las posibilidades de las presiones diplomática y de la opinión internacional sobre el gobierno nazi. Como Francia y Gran Bretaña se abstuvieron de recurrir a la fuerza, Alemania no fue

---

38 DCM (32) 34th. Mtg., 26 Mar. 1934, CAB 27/506.

inducida a responder o a detenerse. Preocupados por su seguridad los franceses pusieron fin a esta situación intolerable.

El término de las negociaciones no fue uniformemente interpretado. Para Chamberlain, Inglaterra debía buscar su seguridad y volvió a plantear su idea de una poderosa RAF. Vansittart, Hankey, Baldwin y el Ministro de Defensa se opusieron a esta propuesta. En consecuencia, el Gabinete abordó esquemas alternativos incluyendo una eventual declaración unilateral para defender Bélgica, y una aceleración de las recomendaciones del RDC.

*La tercera respuesta. ¿Una primera coalición de Estados?*

Desde mayo de 1934 Vansittart y sus colegas delinearon algunos conceptos básicos:

- (a) Todos concordaban en que el fin de las negociaciones de desarme llevaría a los Estados a políticas de seguridad basadas en entendimientos bilaterales.
- (b) Algunos creían que Francia se acercaría a la Unión Soviética para contener a Alemania. Italia no se uniría a esta coalición y se acercaría a Alemania. Inglaterra debería elegir entre el aislamiento o la participación y, dado que no podía permanecer aislada, se vería obligada a revivir la impopular política de la Entente con Francia y con Rusia.
- (c) Otros argumentaban en favor del aislamiento, siempre que Inglaterra financiara una defensa adecuada. Ello debería acompañarse de una garantía unilateral en favor de Países Bajos y Bélgica. El aislamiento permitiría a Inglaterra actuar como mediador entre ambos campos.
- (d) Un tercer grupo reconocía que se estaba produciendo un regreso al sistema de alianzas anterior a 1914, y que Inglaterra no era lo suficientemente poderosa para mantenerse aislada.
- (e) Un cuarto grupo, cercano a Vansittart, defendía la construcción silenciosa y metódica de fuerza armada, que haría reflexionar a Alemania, y desanimaría a Italia a acercarse al nazismo. Ello debía combinarse con el apoyo a Francia, lo que convencería a los franceses que el entendimiento anglo-francés era mejor que la alianza con Rusia, evitando el renacimiento de la Triple Entente.
- (f) Vansittart llegó a conclusiones similares. Creía que la Conferencia de Desarme había fracasado debido a la rapidez del rearme alemán y a la debilidad militar británica. Inglaterra no había logrado ni disuadir a Alemania, ni calmar a Francia, y convencerla de aceptar un rearme alemán limitado.

La seguridad inglesa se basaba en un razonable reequipamiento militar y una cercana cooperación con Francia. Vansittart entendía que ello cumpliría dos objetivos: (1) un frente anglo-francés, respaldado por el poderío militar de ambas naciones, sería un poderoso disuasivo para el revisionismo alemán, y (2) este esquema tranquilizaría a los franceses y los alentaría a ser más positivos frente a los objetivos legítimos del rearme alemán. Con esta

política de firmeza y conciliación Inglaterra podría intentar el regreso de Alemania a la Liga de las Naciones, a cambio de reconocer su derecho a un rearme limitado<sup>39</sup>.

Entonces ocurrieron en Europa central dos acontecimientos: el 30 de junio Alemania vivió la noche de los cuchillos largos, que confirmó el carácter criminal del régimen nazi; y el 25 de julio el canciller de Austria<sup>40</sup>, Engelbert Dollfuss, fue asesinado en una asonada. Pese a que Berlín se desolidarizó, su responsabilidad era clara, pues los nazis austríacos eran financiados y entrenados por Alemania.

La muerte de Dollfuss causó impacto en Italia y en Mussolini; no solo se trataba que Austria había sido apoyada por la Italia fascista, sino que también el líder italiano tenía una relación personal con el canciller asesinado. Por ello Italia se movilizó<sup>41</sup>.

Vansittart vio la oportunidad de ampliar la brecha entre Italia y Alemania<sup>42</sup>. Por ello sugirió al ministro de Relaciones Exteriores, John Simon, que enviara un mensaje a Mussolini expresándole la simpatía británica. El 31 de julio Simon remitió esa nota, señalando la esperanza que los tres gobiernos cooperaran sobre la base de la declaración conjunta del 17 de enero.

Vansittart era realista. Como la opinión pública británica no se comprometería por la integridad de Austria, la independencia del país descansaba en Italia. A su vez, la voluntad de Italia de rechazar la invasión alemana dependía del apoyo británico. Además, esta cooperación con Italia se complementaba con la política francesa, que promovía el entendimiento franco-italiano.

No se trataba solo de un bloque militar para contener a Alemania y salvaguardar Austria; Vansittart creía que, en lugar de interactuar bilateralmente con Hitler, la cooperación con Francia e Italia podía resolver los asuntos relacionados con el revisionismo alemán. El 27 de septiembre de 1934 Inglaterra, Francia e Italia repitieron la declaración del 17 de enero. Ello representó el máximo compromiso del gabinete británico.

---

39 Vansittart tenía buenas razones para defender la firmeza. Durante 1934, en las negociaciones anglo-germanas sobre la deuda, su amenaza de afectar el comercio bilateral mediante el "clearing" había evitado que los bonistas británicos fueran discriminados.

40 El 12 de noviembre de 1918 la Asamblea Nacional Provisoria de Austria declaró que Austria integraba la República Alemana. La solicitud fue aceptada por la Asamblea de Weimar. Sin embargo, la Conferencia de Paz negó la autodeterminación a los austro-alemanes y los obligó a organizarse como república independiente. Desde entonces la unión de Austria a Alemania, *el Anschluss*, había sido una aspiración en ambos países.

41 ROI. (1996). *"Nunca en todo el curso de mi experiencia he visto a la prensa aquí tan abierta y violentamente antialemana"*. p. 109. El embajador británico en Roma notó la conmoción en Italia por el intento de golpe.

42 Vansittart estaba preocupado por el Anschluss desde agosto de 1933 cuando propuso que Inglaterra diera asistencia económica a Austria, lo que fue rechazado por Hacienda. Posteriormente, a solicitud francesa, promovió que Inglaterra se uniera a Francia e Italia en una declaración pública que destacara la visión común sobre la independencia y la integridad de Austria (17 de enero de 1934).

Vansittart aprovechó unas vacaciones en Roma, en octubre de 1934, para dialogar con Mussolini y otros dignatarios fascistas. Drummond informó que la visita había sido un éxito.

A su regreso, los esfuerzos para promover la cooperación con Francia e Italia fueron apoyados en el gabinete, debido a dos preocupaciones principales. La primera se refería al plebiscito en el territorio del Sarre previsto para enero de 1935. La mayoría de la población votaría la unión con Alemania, pero había preocupación si una minoría importante se oponía.

La segunda cuestión se refería al rearme alemán. El gabinete decidió enfrentar políticamente el desafío, mediante una declaración en la Cámara de los Comunes, el 28 de noviembre de 1934. No se trataba de detener el rearme; se quería alertar a la opinión pública británica sobre la amenaza alemana, y poner el acento en la unidad de acción de Inglaterra, Francia e Italia.

Sin embargo, el debate tuvo el efecto contrario; los alemanes entendieron las declaraciones británicas como una legalización de su rearme. Para remediar ello, el gabinete instruyó al embajador en Berlín informar a Berlín que Inglaterra no reconocía el derecho de ningún firmante del Tratado de Versalles para liberarse de las obligaciones impuestas, sin el acuerdo de los demás. Igualmente, se extendió una invitación al Primer Ministro francés Pierre Étienne Flandin. Vansittart favorecía este curso de acción, pues esperaba concluir un acuerdo que regresara Alemania a la Liga.

Estas expectativas desaparecieron con el plebiscito del Sarre. El 90,73% de los electores aprobó el regreso a Alemania, en tanto que un 8,87% votó por mantener el mandato de la Liga de las Naciones y un 0,4% la unión con Francia.

La reacción alemana despertó temores. Por ello, Vansittart sugirió que el gabinete realizara una declaración mostrando su comunidad de propósito con Francia e Italia.

El primer paso era convencer a Francia de derogar las cláusulas de desarme del Tratado de Versalles y la visita de Flandin constituía una oportunidad. Las discusiones preliminares indicaron que Francia plantearía una convención aérea, a cambio de la aceptación francesa del rearme alemán.

En su visita a Londres, Flandin presentó su propuesta de convención aérea (febrero de 1935) que preveía garantías mutuas y represalias contra quien lanzara un ataque aéreo no provocado.

El 2 de febrero, el gabinete debatió la propuesta francesa. El Foreign Office recomendó que Inglaterra firmara la convención aérea y lo anunciara. Los otros ministros rechazaron la sugerencia, pero acordaron presentarla como parte de un acuerdo que incluiría el regreso de Alemania a la Liga de las Naciones, y un pacto de seguridad para Europa oriental. Las propuestas fueron anunciadas el 3 de febrero en un comunicado conjunto anglo-francés. *La réplica de Hitler del 14 de febrero fue algo vaga... Le gustaba el proyecto de dejar libre a Alemania para que se rearmase abiertamente. Pero se mostraba reacio en cuanto a lo de la firma... de un Locarno oriental. Eso le ataría las manos en la zona, donde como siempre ha-*

*bía dicho, yacía el Lebensraum de Alemania. ¿No podía separarse a Inglaterra de Francia en esta cuestión, ya que ésta, con sus pactos de ayuda mutua... era la más interesada en una seguridad oriental? Hitler debió de pensarlo así porque en su cautelosa contestación sugirió que debían preceder discusiones bilaterales a la conferencia general, e invitaba a Inglaterra a que acudiese a Berlín para celebrar las conversaciones preliminares<sup>43</sup>.*

La propuesta buscaba introducir una cuña entre Londres, por una parte, y París y Roma por la otra. Ello fue discutido en el gabinete y un cauteloso Vansittart recomendó franqueza hacia ambos países, por lo que John Simon<sup>44</sup> dispuso consultarlos. Con el acuerdo francés e italiano, se convino que la visita a Berlín se haría el 8 de marzo de 1935.

Sin embargo, el 4 de marzo, el Foreign Office publicó un Libro Blanco sobre la defensa. Alemania respondió postergando la visita de Simon. El 9 de marzo Hitler hizo pública la existencia de su fuerza aérea y, el 16 de marzo, restableció el servicio militar obligatorio con lo que consumó la violación del Tratado de Versalles. Pese a ello, el 18 de marzo el gobierno británico anunció que mantenía su visita, aunque Francia e Italia hicieron pública su disconformidad.

Para disminuir la preocupación franco-italiana, Vansittart obtuvo que Eden se reuniera con ellos antes de las conversaciones con Alemania. Igualmente, se convino que, después del viaje a Berlín, Inglaterra informaría a sus socios las respuestas germanas. La reunión tripartita se realizaría en Estresa, el 11 de abril.

Aunque las conversaciones en Berlín (25-26 de marzo) fueron cordiales, las divergencias fueron evidentes, confirmando la necesidad de cooperar con Francia e Italia.

En Estresa, el Primer Ministro, James Macdonald acompañado de John Simon y Vansittart se encontró con el *Duce*, y con el Primer Ministro francés, condenando la violación del Tratado de Versalles y discutiendo los acuerdos con las potencias centroeuropeas, afectadas por las acciones alemanas.

Vansittart consideraba el frente de Estresa como piedra angular de la estrategia para contener a Alemania. Esperaba que el proceso disuadiría la agresión, y garantizaría el equilibrio de poder. Reconociendo que debía integrar Bélgica y Holanda, sugirió su inclusión.

Italia desempeñaba un papel fundamental. Vansittart creía que las tropas italianas en el Paso del Brennero obligarían a Alemania a proteger su flanco sur y reducir sus fuerzas en la frontera franco-belga. Por ello, se esforzó por asegurar la plena cooperación de Italia para mantener la paz en Europa.

Pero Estresa era frágil. En mayo, los franceses concluyeron un pacto de garantía mutua con la Unión Soviética que, aunque aprobado por MacDonald y Mussolini —y ciertamente por Vansittart— incomodó a Italia. En junio, el Foreign Office firmó un tratado naval con Alemania: la flota de superficie alemana sería un 35% de la británica, lo que daba a los

---

43 SHIRER, William (1962): *Auge y caída del III Reich*, Luis de Caralt, Barcelona.

44 Ministro de Asuntos Exteriores (noviembre de 1931-junio de 1935).

británicos superioridad frente a las marinas alemana y japonesa juntas. Diseñado pragmáticamente para evitar una competencia naval, el acuerdo irritó a París que acusó a Londres de respaldar la derogación unilateral del Tratado de Versalles<sup>45</sup>.

Debilitado, Estresa no sobrevivió a la determinación de Mussolini de conquistar Etiopía. La crisis comenzó el 5 de diciembre de 1934, cuando soldados italianos y etíopes chocaron en Ogadén, área disputada entre Etiopía y la Somalia italiana.

El Foreign Office buscó disuadir a Italia. En febrero de 1935, Vansittart aconsejó prudencia, pues Italia era necesaria para el equilibrio europeo y una crisis podía ser irremontable para la Liga de las Naciones. Además, había que sopesar la reacción de la opinión pública británica, favorable a la Liga, frente a la necesidad gubernamental de cooperar con Italia.

Vansittart aplicó esta lógica. El 27 de febrero, en una entrevista con el embajador italiano Dino Grandi, aconsejó contra una iniciativa que podía crear una brecha entre Inglaterra e Italia. Grandi recibió la advertencia de manera amistosa, indicando que Mussolini no había tomado una decisión irrevocable; ello persuadió a Vansittart de la posibilidad de alcanzar una solución pacífica, si Etiopía hacía concesiones, en un diálogo facilitado por Francia e Inglaterra.

Poco antes de la reunión de Estresa el Almirantazgo detectó el traslado de tropas italianas a través del canal de Suez. Además, los italianos solicitaron que un especialista en Etiopía integrara la delegación británica a la cumbre.

Sin embargo, la cuestión etíope no fue tratada en Estresa. Aunque se ha destacado el deseo italiano de incorporar “Europa” como límite a la cooperación trilateral, esta palabra estaba en la propuesta británica. Además, el acta de la sesión del gabinete que abordó la posición inglesa en la Conferencia de Estresa no hizo ninguna referencia a Etiopía. La preocupación era Alemania y la delegación británica fue a Estresa para abordar ese problema. En abril de 1935, la crisis etíope no estaba en las prioridades inglesas.

Esta displicencia cambió a fines de abril. Por una parte, el embajador italiano buscó conversar sobre Etiopía; por la otra, se incrementó la evidencia sobre la acumulación de recursos italianos en Somalia. Era claro que Italia contemplaba iniciar operaciones militares.

Luego de escuchar al embajador en Roma<sup>46</sup>, el gabinete pidió al Foreign Office un curso de acción. El Ministro de Asuntos Exteriores, Samuel Hoare<sup>47</sup>, oscilaba entre la fuerza (cerrar el canal de Suez a las tropas italianas) y la negociación, defendida por Vansittart, partidario de ceder el puerto de Zeila, en la Somalia británica, a Etiopía, a cambio que Etiopía cediera territorio a Italia.

---

45 Vansittart aconsejó que Anthony Eden viajara a París a mostrar la solidaridad inglesa con Francia.

46 El embajador Drummond confirmó la probabilidad de la agresión italiana, aunque creía que Mussolini podía ser persuadido a una solución pacífica en la medida que los etíopes hicieran concesiones.

47 Hoare sucedió a John Simon en un cambio de gabinete el 7 de junio de 1935.

El Gabinete apoyó esta idea y dispuso que Eden presentara la “propuesta Zeila” a Mussolini, en las conversaciones previstas para el 24 de junio, donde los británicos informarían a los italianos sobre el acuerdo naval con Alemania. Sin embargo, las conversaciones en Roma fueron un fracaso. Mussolini rechazó el proyecto Zeila, con lo que eliminó cualquier duda sobre sus aspiraciones. Mussolini y Eden se separaron enemistados.

El fracaso puso a Inglaterra en una disyuntiva; mientras Mussolini acumulaba tropas gracias a convoyes que pasaban por Suez, el gabinete se demandó si aplicaba sanciones contra Italia. La alternativa era respaldar la Liga -popular entre la población- y sancionar a Italia (con el riesgo de romper Estresa), o no castigar a Italia (manteniendo Estresa, y debilitando la Liga). Vansittart propuso un camino intermedio: recurrir a la Liga para presionar a Italia; ello enfrentó la hostilidad italiana y la preocupación francesa.

El 3 de octubre de 1935 las fuerzas italianas invadieron Etiopía. Ante el llamamiento etíope a la Liga, ingleses y franceses buscaron forzar una retirada italiana. Pese a que Inglaterra defendió una aproximación prudente, el Consejo de la Liga consideró a Italia “país agresor” e impuso el embargo de materias primas que afectaban la economía italiana. Ello, y la actividad de Eden en la Liga, impulsaron una campaña antibritánica en la prensa italiana.

La escalada preocupó a Vansittart. Desde su perspectiva, se producían dos problemas: uno, militar, la amenaza italiana sobre las comunicaciones imperiales<sup>48</sup>; otro, político, aludía a la creciente desconfianza hacia Roma.

También se afectaban las relaciones anglo-francesas, Inglaterra necesitaba a Francia, pero París no quería ser arrastrado a un conflicto marginal con un país limítrofe. La crisis era evidente.

Vansittart se encontró ante una encrucijada: si el Foreign Office informaba al gabinete que no habría un apoyo francés, el riesgo de reforzar el sentimiento de insularidad inglés era real, y ello conduciría al colapso de la colaboración anglo-francesa. Ello, explica la iniciativa “Hoare-Laval”<sup>49</sup>.

#### *El Plan “Hoare-Laval”*

Los historiadores concuerdan que la participación de Vansittart en el plan “Hoare-Laval” fue relevante y constituyó el mayor error de su carrera. Aunque Samuel Hoare asumió la responsabilidad política, hay acuerdo en que la iniciativa correspondió a Vansittart, que también estuvo cerca de dimitir.

Sin embargo, las perspectivas eran buenas: a principios de diciembre de 1935, mientras los italianos experimentaban reveses y su diplomacia acercaba a Londres sus demandas, en Ginebra, ingleses y franceses debatían sobre el embargo de petróleo a Italia, que

---

48 Inglaterra se preparó a la guerra con Italia. Desde agosto de 1935, la flota británica fue puesta en pie de guerra y se incrementó el esfuerzo de inteligencia, mediante reconocimientos aéreos sobre Eritrea, Etiopía y Sicilia, e intervenciones en las comunicaciones cifradas.

49 Así denominado por Samuel Hoare, y el Primer Ministro francés, Pierre Laval.

constituiría un *casus belli* para Roma. Desde noviembre de 1935 un posible acuerdo había sido tratado en el ámbito técnico.

El 2 de diciembre el gabinete pidió al ministro de Asuntos Exteriores que buscara terminar la guerra ítalo-etíope. Sobre esta base, el 8 de diciembre Vansittart y Samuel Hoare abordaron con el Primer Ministro francés, Pierre Laval, el término del conflicto, acordando transferir a Italia la parte ocupada de Etiopía, y reconocer el control económico italiano sobre la parte restante.

El 9 de diciembre, los detalles del plan fueron revelados en la prensa francesa, generando una reacción ultrajada. Al laborismo, que acusó al gobierno de ignorar a la Liga, se unieron numerosos conservadores, la prensa y la Iglesia anglicana. En París, los diputados votaron la censura del gobierno, salvado *in extremis*<sup>50</sup>.

El gobierno británico retiró el plan, y Hoare dimitió. Con ello, selló el destino etíope: en enero de 1936 los italianos reanudaron su avance y gracias a bombardeos aéreos que incluyeron uso de gas venenoso, entraron a Addis Abeba el 5 de mayo.

El plan fue criticado sobre bases morales; sin embargo, se ha reconocido que su aceptación habría preservado la paz, sin debilitar la Liga de las Naciones.

¿Cuál fue entonces la falta de Vansittart?

Evitar que el plan se filtrara a la prensa francesa. Vansittart se había quejado el 25 de octubre de 1935 por la filtración de información confidencial a la prensa francesa, y sabía que las fugas provenían del interior del gobierno.

El éxito del plan dependía de la capacidad de ambos países para proteger las propuestas del escrutinio público y, a través de negociaciones secretas, alentar a ambas partes a aceptarlas. Cuando los detalles se hicieron públicos, el éxito fue imposible.

Vansittart aceptaba el Plan Hoare-Laval para evitar una ruptura con Francia a propósito de la incorporación del petróleo en el embargo a Italia. Además, esperaba que proporcionara la base para reconstruir el frente de Estresa.

Su fracaso no fue solo intelectual. Su posición quedó fragilizada ante el nuevo mando político. A diferencia de Hoare, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Anthony Eden tenía preferencias en política internacional.

---

50 Pierre Laval dimitió poco tiempo después.



*Vansittart y Eden. Acuerdo en el diagnóstico y en los propósitos, pero no en la estrategia*

Aunque permaneció en el puesto dos años más, la pérdida de influencia del PUS fue notoria. La clase política, que había dejado la iniciativa al *establishment* diplomático se hizo cargo de la conducción política, marginalizando a Vansittart. La fragilidad del PUS coincidía con la debilidad británica. En una carta que dirigió al Primer Ministro a fines de 1935, Vansittart señaló: *no me gusta el aspecto de 1936 aunque será mejor que 1937*<sup>51</sup>.

Al sumar a Italia como potencial enemigo, la crisis etíope había expuesto la precariedad de la posición global británica. La hostilidad italiana en el Mediterráneo suponía un desafío regional, e incrementaba la dificultad para proteger los intereses británicos en Lejano Oriente contra las ambiciones japonesas, pues el Mediterráneo era el paso de navegación a Asia. En esta zona, Vansittart reconocía que, pese a las declaraciones japonesas de amistad, la expansión de la esfera de influencia japonesa chocaba con Inglaterra.

Por sobre estos dos desafíos, el rearme alemán y la actividad nazi en Europa, afectaba a los países centroeuropeos y perturbaba el equilibrio continental.

Lo que agravaba estos desafíos era su conexión; los eventos en una región afectaban la situación en otra. La realidad de ser una potencia global significaba también enfrentar desafíos de alcance global y esta encrucijada se hizo evidente en 1936, cuando la dificultad de tratar con Alemania en Europa, Italia en el Mediterráneo y Japón en el Lejano Oriente se intensificó como consecuencia de acontecimientos en cada región. La guerra ítalo-etíope, la crisis de Renania, y la Guerra Civil Española exacerbaron la situación en Europa occidental y el Mediterráneo. En Asia, las tensiones aumentaron con la intención japonesa de avanzar hacia el sur. La situación empeoró en noviembre con el Pacto Anti-Kormintern entre Alemania y Japón, y la referencia de Mussolini a un eje Roma-Berlín, que cristalizaron una coalición hostil a Inglaterra.

Esta evolución se reflejó en dos memoranda de Vansittart al gabinete en 1936. En el primero, *Gran Bretaña, Francia y Alemania* (febrero), aludía, en tono optimista, a los dilemas estratégicos, e insistía en una estrategia que combinara el rearme con la acción diplomática. En el segundo, *La situación mundial y el rearme británico* (diciembre), reconocía que *la tendencia general ha sido casi uniformemente desfavorable a nuestros intereses*<sup>52</sup>.

En 1936 también se hicieron patente las diferencias entre los responsables de los niveles superiores del gobierno, en el gabinete y en el Servicio Civil.

La opinión generalmente aceptada reconoce que la relación entre Vansittart y el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, asumido en diciembre de 1935, fue, desde un primer momento, forzada. Existe evidencia que el entendimiento entre los dos hombres fue difícil,

---

51 Carta de Vansittart a MacDonald, 26 de diciembre de 1935, MacDonald Papers, PRO 30/69/682.

52 Vansittart memorandum "Britain, France and Germany", 3 Feb. 1936, CP 42(36), CAB 241260; and Vansittart memorandum "The World Situation and British Rearmament", 16 Dec. 1936, N628916289138, FO 371120354.

y abundan los testimonios sobre la insatisfacción de Anthony Eden con Vansittart, en quien no tenía confianza, y a quien buscó reemplazar.

Esta desconfianza se nutría de elementos personales. Al fracaso del Plan Hoare-Laval, se unía cierta animosidad<sup>53</sup> y la voluntad de Eden de desprenderse de la tutela que el *establishment* del Foreign Office había ejercido sobre sus antecesores.

Sin embargo, ella trasuntaba también diferencias conceptuales; aunque ambos compartían prevenciones sobre Alemania y el nazismo y concordaban en la importancia de la cooperación anglo-francesa, tenían serias divergencias.

La primera se expresó en el Mediterráneo, donde Eden consideraba que Vansittart promovía el apaciguamiento hacia Italia, a lo que él se oponía<sup>54</sup>.

En enero de 1936 se planteó la cuestión de incluir el petróleo en el embargo a Italia. Vansittart se oponía a ampliar las sanciones pues temía que Mussolini considerara la medida como *casus belli*. Eden rechazó esta idea, descartando que Italia se acercara a Alemania y minimizando los riesgos de represalias italianas. Igualmente aseguró que Francia apoyaría la propuesta, lo que garantizaría el apoyo de otros países. Por mayoría, el gabinete respaldó a Eden.

Los acontecimientos en Ginebra no se ajustaron a estas previsiones. Francia se negó a respaldar un embargo petrolero a Italia. Eden debió admitir que se había equivocado, reconociendo que la vacilación francesa se debía al temor que Italia denunciara el Tratado de Locarno, revocara los acuerdos militares con Francia, se retirara de la Liga y se acercara a Alemania.

La cuestión del embargo petrolero a Italia fue ensombrecida por la crisis de Renania, provocada por el ingreso de tropas alemanas a la zona desmilitarizada el 7 de marzo de 1936.

Como ya se había admitido el rearme, se trataba solamente de instalar a sus fuerzas armadas en una parte de su territorio. París y Londres podrían haber respondido con una ofensiva militar, pero dadas las presiones para evitar la guerra, la crisis etíope y la imprevención militar británica, ni el gobierno francés ni el británico estaban dispuestos a confrontar a Alemania.

Vansittart y Eden no discreparon sobre el manejo de la crisis. Aunque apreciaba el valor de Renania para la seguridad de Bélgica y Francia, el PUS sabía que la desmilitarización no podía mantenerse indefinidamente. Por ello, Vansittart estuvo de acuerdo con

---

53 Eden consideraba a Vansittart responsable de inspirar un artículo en *The Observer* en febrero de 1934, durante su visita a Berlín, que daba a entender que carecía de autoridad para negociar.

54 Los historiadores han distorsionado la actitud de Vansittart hacia Italia, acusándole de apaciguar a Mussolini con la esperanza que el líder italiano regresara a Estresa. Los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores dejan claro que quería restaurar las relaciones amistosas con Italia. Pero, Vansittart no abogó por el apaciguamiento de Italia. Aunque creía que se debían buscar mejores relaciones, sostuvo que esto debía hacerse sobre la base de un *quid pro quo*.

Eden, cuando advirtió que la acción de Hitler mostraba el escaso respeto de Alemania a los tratados y privaba a Inglaterra de la posibilidad de hacer una concesión en el marco de una negociación general. Por la misma razón, convalidó la aceptación británica de las propuestas alemanas que incluían un pacto de no agresión entre Alemania, Bélgica, Francia e Inglaterra, y un pacto aéreo. Asimismo, estuvo de acuerdo en conversaciones militares anglo-franco-belgas, para mostrar solidaridad ante Alemania.

Sin embargo, la diferencia emergió después de la crisis, en la medida en que Eden y Vansittart miraban de manera distinta la contención de Alemania.

Vansittart creía que desde 1933 la estabilidad europea se había deteriorado debido al resurgimiento alemán. Frente a ello, cabían tres posibilidades: la primera era abstenerse de intervenir, con la esperanza de alcanzar un compromiso con Alemania, o que la amenaza de sanciones limitara sus ambiciones. Esta era la política de la deriva.

Una segunda alternativa era cercar Alemania. Inglaterra se convertiría en el actor central de un bloque antirrevisionista, que incluiría a Francia, Rusia y algunas potencias de la Pequeña Entente. Esta política de la desesperación suponía volver a 1914.

La tercera opción, que Vansittart favorecía, combinaba varios elementos.

- (a) Considerando la perspectiva mundial, buscaba un entendimiento entre Inglaterra, Francia y la Unión Soviética, para favorecer un equilibrio global, en el que Moscú debía contener a Alemania en Europa y a Japón en Asia. Vansittart creía que los intereses estratégicos anglo-rusos eran cercanos, pues los rusos eran defensores del *statu quo* territorial en Europa y Asia. Después del ataque de Italia a Abisinia, el empeoramiento de las relaciones de Roma con París y Londres, y el acercamiento de Mussolini a Alemania, Vansittart buscó fortalecer los lazos anglo-rusos, favoreciendo un préstamo británico al régimen de Stalin el invierno de 1935-1936.
- (b) Para evitar que esta contención fuera una repetición de 1914, debía combinarse con el regreso a la política tradicional de acuerdo con Alemania. Aunque se debía desalentar la expansión militar en Europa oriental, se debía permitir la penetración cultural y económica germana en la región. Igualmente, debía considerar devolver las antiguas posesiones coloniales de Alemania<sup>55</sup>. De esta manera, se eliminarían los reclamos alemanes contra el Tratado de Versalles mediante sucesivos acuerdos.
- (c) La contención y la negociación debían complementarse con el recurso a la Liga. Ello daría a la política de contención legitimidad interna e internacional.

Este modelo –seguido por Naciones Unidas desde 1942- no era aceptable para Eden y gran parte de la clase política británica. La participación de la Unión Soviética generaba

---

55 Entre 1935-1937 el Foreign Office debatió negociar la devolución de las colonias alemanas. Vansittart esperaba que un acuerdo la desviara de su política expansionista en Europa oriental. Su apuesta a desviar la *marcha hacia el Este* se basó en una errada evaluación de las prioridades alemanas. Varios historiadores creen que los objetivos finales de Hitler involucraban un dominio mundial. Sin embargo, *Mi Lucha* muestra que la Alemania nazi se alejaba del II Reich.

dificultades de orden interno<sup>56</sup> e internacional, relacionadas con el impacto en Alemania de una alianza anglo-rusa<sup>57</sup>. En la discusión sobre el préstamo a la Unión Soviética, Eden pospuso la decisión.

Esta divergencia fue fundamental; confiar en la Liga para reemplazar la fuerza militar soviética reveló la ingenuidad del Ministro de Asuntos Exteriores.

La segunda diferencia se refería al sentido y alcance de la negociación con Alemania.

Respecto del sentido de la negociación, el punto de partida era la desconfianza de Vansittart sobre la sinceridad germana. Ello determinó que discrepara de quienes creían que Alemania no atacaría antes de 1942. Valorando el potencial agresivo del nazismo, Vansittart creía que la guerra estallaría antes que ese esfuerzo terminara en cualquier momento después del 1º de enero de 1939.

Vansittart también asumió que era necesario probar la sinceridad alemana. Por ello, aprovechando que Hitler había remitido un plan de paz luego de la ocupación de Renania, Vansittart y Eden acordaron presentar un cuestionario para aclarar las propuestas. También concordaron en someter el cuestionario a Francia. Previo examen del gabinete, el cuestionario fue sometido el 7 de mayo de 1936. Alemania nunca lo respondió.

A fines de mayo, la ausencia de respuesta hizo evidente que un acuerdo no era posible. Sin embargo, Eden continuó creyendo que un entendimiento era posible. El 3 de junio defendió que Gran Bretaña debía continuar buscando un acuerdo general, y en su discurso en la Cámara de los Comunes, el 18 de junio, reconoció que quería un arreglo europeo y el apaciguamiento en Europa.

Esta diferencia era relativa; sobre expectativas y motivos disímiles, Vansittart y Eden entendían que Inglaterra debía persistir en un acuerdo. Sin embargo, la divergencia era sustancial respecto al alcance del mismo.

Con el apoyo del gobierno, Eden exploró la posibilidad de un acuerdo anglo-alemán limitado a Europa occidental. Eden y sus asesores percibían los intereses británicos en Europa limitados al oeste del río Rin, relacionados con la integridad territorial de Bélgica, Francia y Países Bajos. Para ello, favorecían un pacto de no agresión entre Inglaterra, Francia, Bélgica, Alemania, y Países Bajos. Respecto de Europa oriental, entendían que Inglaterra debía evitar cualquier compromiso que arrastrara a los británicos a un conflicto. Ello pues ni la seguridad británica estaba en riesgo, ni era probable que la opinión pública británica luchara para evitar ajustes territoriales en esa zona.

---

56 A diferencia de Vansittart, Eden no tenía intención de trabajar estrechamente con la Unión Soviética, limitándose a un entendimiento dentro de la Liga, pues no se hacía ilusiones en cuanto a los sentimientos soviéticos hacia el Estado capitalista. En este sentido, mostró una hostilidad similar a la de otros miembros del Gobierno Nacional, en particular Baldwin y Chamberlain.

57 Orme Sargent, Jefe del Departamento Central en el Foreign Office advirtió que una Alemania rodeada podría convertirse en una Alemania peligrosa. Vansittart contestó que Inglaterra debía cuidar sus propios intereses y no dejarse intimidar.

Vansittart discrepaba de este diagnóstico. Ante todo, dudaba que Inglaterra y Francia pudieran resistir el ataque de una Alemania que hubiera absorbido al resto de Europa. Agregaba que el dominio alemán llevaría al fin de la libertad y la democracia en Europa, y consideraba anticuado limitar los intereses británicos a mantener a los alemanes alejados de la costa belga-holandesa. Aunque aceptaba que la opinión pública no entendiera la importancia de Europa oriental, agregaba que ello no alteraba los factores fundamentales, esto es, que una Alemania hegemónica en Europa central rompería el equilibrio de poder regional. Por ello, un acuerdo sobre Europa occidental debía también considerar garantías en Europa oriental. Esta actitud no cambió con motivo del viaje que realizó a Berlín (30 de julio al 13 de agosto).

El principal obstáculo de esta opinión era conseguir que el pueblo británico y su clase política se interesara en el destino de, entre otros, checos, austríacos, polacos, o lituanos. En este sentido, el verano de 1936 marcó una divisoria no solo entre Vansittart y Eden, sino entre parte del Servicio Exterior británico —que defendía la necesidad de evitar una absorción alemana de Europa central— y el gobierno británico que respaldaba la política de un acuerdo separado sobre Europa occidental. Muchos miembros del gabinete creían que la insistencia británica en garantías sobre Europa oriental impedía un acuerdo europeo.

Esta divergencia no se hizo evidente, pues la inactividad alemana hizo que la agenda internacional de gran parte de 1936 estuviera dominada por el Mediterráneo, donde la victoria italiana en Etiopía planteó un nuevo desafío.

Aunque al principio el gobierno británico prefirió esperar los acontecimientos, sin presionar por la eliminación de las sanciones a Italia, ni abogar por su extensión, hacia fines de mayo, la mayoría del gobierno defendía su retiro para preparar un acercamiento anglo-italiano. Nuevamente hubo una diferencia: Eden era reacio a seguir este camino, en tanto que Vansittart quería reparar los daños en las relaciones anglo-italianas<sup>58</sup>.

Este propósito orientó la acción británica cuando estalló la Guerra Civil en España en julio de 1936. Por disímiles razones (animosidad hacia el gobierno republicano, temor a una revolución inspirada en ideales bolcheviques, necesidad de mantener la estabilidad en el Mediterráneo), el gobierno británico buscó aislar la violencia. El resultado fue un acuerdo de no intervención que obligó a los signatarios a la neutralidad hacia el gobierno y los rebeldes<sup>59</sup>. En consecuencia, la crisis no alteró el equilibrio europeo, y desde la perspectiva británica, se trató de un conflicto entre dos totalitarismos. La moderación era importante, cuando bombarderos alemanes bombardeaban ciudades donde vivían ingleses, y aviones y submarinos italianos atacaban barcos mercantes que transportaban armas soviéticas para la República<sup>60</sup>. La guerra destruyó España, pero la estabilidad europea no fue afectada.

---

58 La eliminación de las sanciones el 17 de junio parece haber sido influida por la conversación de Vansittart con Grandi, en la que el embajador italiano se refirió a un acercamiento anglo-italiano. Vansittart quería vincular la reducción de la fuerza naval en el Mediterráneo, y el eventual reconocimiento de la conquista de Etiopía, con una renovada participación italiana en el frente de Estresa y la reducción de las tropas italianas en África Oriental.

59 La Alemania nazi y la Italia fascista enviaron ayuda a los rebeldes, mientras Stalin apoyó al gobierno.

60 En septiembre de 1937 una Conferencia en Nyon —sin asistencia italo-alemana y con participación soviética— condujo a un acuerdo sobre la defensa de las rutas marítimas

Una nueva diferencia alejó a Eden de Vansittart. El Ministro apreciaba los desafíos internacionales como cuestiones separadas; consideraba la ocupación de Renania, la victoria italiana en Etiopía o la guerra civil en España, como crisis locales. Vansittart veía los acontecimientos en el Mediterráneo como expresión de un acercamiento entre Italia y Alemania que reforzaba la tendencia a la división de Europa en dos bloques: Inglaterra y Francia, y Alemania e Italia.

Esta concepción explica la ansiedad generada por el Acuerdo Austro-Alemán de 11 de julio de 1936<sup>61</sup>, cuya firma había sido posible gracias a la intervención italiana. Para Vansittart, el acuerdo permitía presumir un acercamiento italo-alemán y el regreso de los bloques en Europa. El mismo sentido pudo atribuirse a la visita del Conde Ciano a Berlín (octubre) y al discurso de Mussolini (noviembre), donde se refirió al Eje Roma-Berlín.

No era este el único bloque que inquietaba a Vansittart. Durante 1936 se habían advertido contactos entre Alemania y Japón al mismo tiempo que se registraban antecedentes que indicaban que Tokio se inclinaba por avanzar hacia el sur. Por ello, la firma del Pacto Antikomintern (noviembre) no fue una sorpresa, aunque el peor escenario -un tratado orgánico con una estructura que expresara una coalición- no se concretó.

Sin embargo, la evolución era desalentadora y explica la preocupación expresada por Vansittart en su memorándum *La situación mundial y el rearmamento británico* (diciembre de 1936). La preocupación no era solo institucional. En septiembre de 1936 su distanciamiento con Eden era evidente y, por ello, el ministro quiso convencerlo de asumir la embajada en Francia. Vansittart rehusó –invocando razones personales y el efecto que tendría su salida- y mantuvo su negativa en diciembre.

Al terminar 1936 la posición de Vansittart era frágil. Su influencia se había debilitado no solo como consecuencia de sus diferencias con Eden, sino también porque sus prevenciones eran percibidas como “alarmistas” por una clase política que comenzaba a atisbar un diseño distinto. Su mensaje entraba en conflicto con la visión del gobierno.

#### *Vansittart, Eden y Chamberlain. El modelo alternativo y la partida de un servidor público*

Comparado con la agitación del bienio precedente y, el frenesí de los años posteriores, 1937 fue un año internacionalmente tranquilo. Sin embargo, fue culminante en la política británica y en la vida profesional de Vansittart.

Mientras los procesos se consolidaban (rearme alemán, consolidación de bloques, incursión económica alemana en Europa central, desarrollo del colonialismo italiano), la situación internacional permaneció estable, con la crisis española siguiendo su transcurso bélico.

El único cambio relevante ocurrió en Asia cuando los japoneses atacaron China al sur de la Gran Muralla en julio de 1937. Siguiendo un objetivo limitado -garantizar la seguridad

---

61 Alemania se obligaba a respetar la soberanía austríaca, mientras Austria reconocía su condición de “estado alemán”.

de sus concesiones- Inglaterra favoreció un equilibrio de poder, procurando la coexistencia entre los intereses británicos y los japoneses. La convergencia de medios indirectos: la expansión naval acordada con los Estados Unidos, y la asistencia al gobierno chino parecieron suficientes.

1937 fue también testigo de importantes modificaciones en la política británica: en mayo, Neville Chamberlain reemplazó a Arthur Baldwin como Primer Ministro. No por menos presentado el cambio dejó de ser trascendente.

Con Chamberlain el gobierno británico adoptó un nuevo diseño de política exterior: la “responsabilidad limitada”, alternativa a la seguridad colectiva preconizada por Vansittart.

Desde su puesto de ministro de Hacienda, Chamberlain había propuesto medidas concordantes (la propuesta de pacto con Japón, en 1934). Por otra parte, no era el único político que favorecía la responsabilidad limitada, cuyo corolario fue el apaciguamiento.

Aunque la responsabilidad limitada hundía sus raíces en la voluntad de no repetir el horror de 1914-1918, el diagnóstico de base era similar a la seguridad colectiva: la debilidad de la posición británica.

Vansittart y Chamberlain comprendían el abismo que separaba los compromisos globales de Inglaterra de su capacidad para cumplirlos. Ambos compartían la premisa que la política británica tenía que concebirse de acuerdo con la realidad que no se podían defender intereses contra tres rivales en tres regiones distintas.

Pero las conclusiones eran diferentes. La limitación de recursos llevó a Vansittart a defender la diplomacia de la alianza de seguridad, y convenció a Chamberlain que la salvación inglesa radicaba en la responsabilidad limitada. Ambas defendían intereses globales contra poderes hostiles, ambas eran racionales y ambas tenían fortalezas y debilidades.

La principal brecha se refería a los medios y a la estrategia y surgió de dos diferencias: Vansittart y Chamberlain interpretaban de manera distinta la naturaleza de la Alemania nazi, la Italia Fascista y el Japón Imperial. Vansittart entendió mejor que Chamberlain las implicaciones del Weltanschauung de Hitler.

Igualmente, Chamberlain no compartía la visión de Vansittart de un equilibrio global de poder; aunque se daba cuenta de que los problemas ingleses tenían un alcance global, pensaba que cada problema debía ser resuelto de forma bilateral. Creía que Inglaterra debía acercarse a Alemania, Japón e Italia para resolver las disputas pendientes.

La responsabilidad limitada también involucraba un cambio en materia de defensa. En efecto, suponía reforzar la disuasión británica naval y aérea, y dejar a Francia el trabajo de detener el empuje terrestre alemán. Con estos elementos la responsabilidad limitada era esencialmente defensiva y aislacionista.

Vansittart había rechazado volver a una política de aislamiento. Como ya no poseía los recursos para garantizar la preservación de sus intereses globales por sí sola, era nece-

sario trabajar con los poderes que compartían su preocupación por mantener el *statu quo*, favoreciendo una diplomacia de alianzas.

Chamberlain se rodeó de un gabinete que reflejara sus ideas y su determinación de abstenerse de un compromiso continental. Eden permaneció en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Simon se convirtió en ministro de Hacienda; Hoare fue Ministro de Interior<sup>62</sup>; Alfred Duff Cooper, que había apoyado a Vansittart, fue transferido al Almirantazgo. Thomas Inskip, cercano a Chamberlain, fue confirmado como ministro de Coordinación de Defensa, responsable del rearme.

La revisión del rearme enfrentó a Vansittart y Chamberlain. Desde el Ministerio de Inskip se examinó la asignación de recursos, olvidando el acuerdo de 1933-1934. Aunque hubo consenso que Inglaterra no podía luchar contra Alemania, Italia y Japón a la vez, se modificaron las prioridades poniendo el acento en el fortalecimiento de la RAF y la RN.

Vansittart criticó este cambio. Consideraba imposible limitar previamente el esfuerzo militar, sin caer en el aislamiento y advertía que ello representaba una deriva en favor de las dictaduras. Un mayor esfuerzo naval no tenía sentido cuando Alemania carecía —a diferencia de 1914— de una flota. Todos estos fueron puntos de fricción con Chamberlain, que sospechaba que Vansittart alteraba sus instrucciones, siendo apoyado por Samuel Hoare quien creía que el Foreign Office estaba predispuesto contra Alemania e Italia, imposibilitando la reconciliación europea.

La posición de Vansittart se debilitaba, porque también enfrentó una creciente oposición interna. A principios de 1936, murió Ralph Wigram, Jefe del Departamento Central, siendo reemplazado por William Strang<sup>63</sup>, cuya visión era próxima a Chamberlain. Por la misma época, el Subsecretario Adjunto Víctor Wellesley fue reemplazado por Alexander Cadogan. Al igual que Strang, las opiniones de Cadogan se acercaban a las de Chamberlain y, en varias ocasiones, aconsejó a Eden mejorar la relación con Alemania.

La disidencia fue reforzada por Neville Henderson, embajador en Berlín desde abril de 1937. Henderson compartía la visión de Chamberlain sobre un reencuentro con Alemania, y se consideraba un delegado del Primer Ministro en Alemania. Vansittart pudo arrepentirse del nombramiento de Henderson.

Esta disidencia hizo difícil para Vansittart imponer su visión y facilitó que, poco después de su partida, el Foreign Office se pusiera al servicio del Primer Ministro, más que de Anthony Eden, que renunció en 1938.

En estas condiciones no fue sorpresa que el 7 de diciembre de 1937 Vansittart fuera designado Asesor Diplomático del Primer Ministro. Este era un puesto con un gran título, pero hueco, creado para él<sup>64</sup>. Cadogan asumió en su reemplazo.

---

62 Los tres tenían querellas personales con Vansittart.

63 PUS entre 1949 y 1953.

64 Los autores han debatido las razones por las cuales aceptó el nombramiento de Asesor Diplomático del Primer Ministro que lo convirtió en un mudo testigo de los sucesivos fracasos de Chamberlain.



El desplazamiento no se debió solo a la oposición a la responsabilidad limitada. La correspondencia de Chamberlain indica que no estaba satisfecho con el desempeño de Vansittart en el Foreign Office y creía que su reemplazante, Alexander Cadogan, proporcionaría una influencia más estable. Chamberlain percibía a Vansittart como símbolo de las actitudes pro-francesas y anti-alemanas que el Primer Ministro estaba decidido a controlar.

Chamberlain extendió su victoria al rearme. El informe final del RDC, aceptado por el Gabinete en febrero de 1938, respaldó sus ideas. En un presupuesto de £ 1.65 mil millones para gastar hasta 1941, se expandieron la RAF y la RN, destacando la inversión en bombarderos. La BEF fue cancelada.

Al abandonar el compromiso continental, Chamberlain buscó crear una fortaleza insular en Europa, defendida por aire y por mar, al tiempo que contaba con los militares para la protección del Imperio. En esta ecuación, la seguridad nacional y la defensa imperial serían reforzadas con acuerdos diplomáticos bilaterales con los potenciales agresores.

La búsqueda de estos acuerdos bilaterales fue la base del apaciguamiento. Chamberlain creía que la doble estrategia del rearme y de mejores relaciones con Alemania e Italia garantizaría la seguridad británica.

Sin embargo, durante los trece meses posteriores al advenimiento de la responsabilidad limitada, cuando Chamberlain y su gabinete lidiaron con las crisis (absorción alemana de Austria, crisis de los Sudetes, ocupación alemana de Checoslovaquia) pudieron constatar su fracaso. El apaciguamiento fue abandonado, y volviendo al equilibrio de poder, se restableció la BEF y se introdujo el reclutamiento en tiempo de paz. Con todo, los meses perdidos no pudieron ser recuperados, y la guerra, deseada por Hitler, fue inevitable.

De todo ello, Vansittart no fue responsable.

## **CONCLUSIÓN**

La Subsecretaría Permanente del Foreign Office se constituyó a lo largo de una prolongada evolución como un puesto relevante dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ello se ha debido a los usos administrativos y a las personalidades de quienes han desempeñado ese puesto.

En este sentido, la contribución de Robert Vansittart debe ser relevada. Durante los años 30 del siglo pasado, cuando muchas certezas fueron puestas en duda, el PUS supo dirigir la política exterior de su país, llegando a configurar un diseño coherente que, aunque rechazado por sus contemporáneos, terminó siendo el modelo aplicado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARON Raymond (1997). *Estudios Políticos*, México, Edición Fondo de Cultura Económico, ISBN: 9681651308.
- BOYCE, Robert y Robertson, Esmonde (ed) (1989). *Paths to War, New Essays on the Origins of the Second World War*, Londres, Macmillan.
- COLVIN, Ian (1965). *Vansittart in Office: An Historical Survey of the Origins of the Second World War based on the Papers of Sir Robert Vansittart*, Londres, Ed. Gollancz.
- CONNELL, John (1958). *The "Office". A Study of British Foreign Policy and Its Makers 1919-1951*, Londres, Allan Wingate.
- GAYNOR, Johnson (ed) (2005). *The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century*; Londres, Routledge.
- GOLDMAN, Aaron. "Two views of Germany. Neville Henderson vs. Vansittart and the Foreign Office 1937-1939", en *British Journal of International Studies* Nº 6 (1980), pp. 247-277.
- HENDERSON, Nevile (1945). *Water under the Bridges*, Holder&Stoughton, Londres.
- NEILSON, Keith. "The Defence Requirements Sub-Committee, British Strategic Foreign Policy, Neville Chamberlain and the Path to Appeasement", en *The English Historical Review*, Vol. 118, No. 477 (Jun. 2003), pp. 651-684.
- ROI, Michael. *Alternative to Appeasement: Sir Robert Vansittart and Alliance Diplomacy, 1934-1937* (Praeger Studies in Diplomacy & Strategic Thought) Hardcover – 30 Nov. 1997.
- ROI, Michael (1996). *Sir Robert Vansittart, the global balance of power and Nazi Germany 1934-1937*, tesis de grado de Doctor en Filosofía, por el Departamento de Historia de la Universidad de Toronto.
- ROSE, Norman (1978). *Vansittart. Study of a Diplomat*, Londres, Ed. Heinemann.
- SANHUEZA, Raúl. "El síndrome del mandarín (Desventuras de un embajador británico)". En: *Muuch' Xiimbal: Caminemos Juntos*, Nº 10 (2020), <https://doi.org/10.26457/mxcj.v0i10.2543>.
- SHIRER, William (1962). *Auge y caída del III Reich*, Luis de Caralt, Barcelona.
- VÄISSE, Maurice (1981). *Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement : 9 décembre 1930-17 avril 1934*, Paris, Publications de la Sorbonne.

## "NOSOTRAS NOS ADAPTAMOS, QUIENES SE HACEN PROBLEMAS SON LOS HOMBRES": LAS OFICIALES DE LAS FUERZAS ARMADAS DE CHILE<sup>∞</sup>•

NICOLE JENNE\*

### RESUMEN

*En todo el mundo las Fuerzas Armadas siguen teniendo dificultades para integrar y retener a las mujeres en sus organizaciones. Aunque Chile no es una excepción, el conocimiento sobre las experiencias de las mujeres militares es escaso. Este trabajo se basa en entrevistas realizadas a oficiales femeninas para analizar los obstáculos que ellas identifican en su vida profesional y que pueden influir en su decisión de permanecer o no en las Fuerzas Armadas. Específicamente se abordan tres grupos de factores que pueden influir negativamente en la experiencia laboral que tienen las mujeres en base de género: factores relacionados con el desarrollo profesional, con el entorno laboral y con la vida personal. Se demuestra que las oficiales enfrentan problemas que no tienden a enfrentar sus pares masculinos o que estos enfrentan de forma distinta. En base a las limitaciones identificadas se presentan recomendaciones prácticas que apuntan a disminuir la brecha de género en las Fuerzas Armadas.*

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas; género; mujeres; oficiales femeninos; discriminación; retención.

## "WE WILL ADAPT, THOSE WHO CREATE PROBLEMS ARE THE MEN": FEMALE OFFICERS IN THE CHILEAN ARMED FORCES

### ABSTRACT

*Across the world, the Armed Forces continue to have difficulties to integrate and retain women in their organizations. Although Chile is not an exception in this regard, existing knowledge about the experience of*

- 
- El presente artículo es producto del proyecto de investigación "Personal femenino en las Fuerzas Armadas: estudio sobre potenciales obstáculos a la integración plena y retención de mujeres" (ANEPE-CIEE Proyecto No. 202104).
  - \* Doctora (PhD) en Relaciones Internacionales por el European University Institute, Florencia. Profesora asociada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales (CEI-UC). njenne@uc.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7114-3146>
  - ∞ Fecha de recepción: 050721 - Fecha de aceptación: 161221.

*military women is scarce. This study is based on interviews with female officers in order to analyse the obstacles that they identify in their daily professional life and that may influence their decision to remain in the Armed Forces. Specifically, the article addresses three groups of factors that can negatively influence the work experience of women based on gender: factors related to professional development, work environment and personal life. It will be shown that female officers face problems that their male peers generally do not face, or experience differently. Based on the shortcomings identified, the article presents practical recommendations to reduce the gender gap in the Armed Forces.*

**Key words:** *Armed Forces; gender; women; female officer; discrimination; retention.*

## **“NÓS NOS ADAPTAMOS, SÃO OS HOMENS QUE CRIAM PROBLEMAS”: OFICIAIS DO SEGMENTO FEMININO DAS FORÇAS ARMADAS CHILENAS**

### **RESUMO**

*Em todo o mundo, as Forças Armadas continuam enfrentando dificuldades na integração e permanência das mulheres dentro das suas organizações. Embora o Chile não seja uma exceção, o conhecimento sobre as experiências das mulheres militares é escasso. Este estudo baseia-se em entrevistas realizadas com oficiais do segmento feminino para analisar os obstáculos que elas identificam em suas vidas profissionais e que podem influenciar a decisão de permanecer ou não nas Forças Armadas. Especificamente, são abordados três grupos de fatores que podem influir negativamente na experiência de trabalho das mulheres a partir do gênero: fatores relacionados com o desenvolvimento profissional, ambiente laboral e vida pessoal. Este trabalho demonstra que as oficiais do segmento feminino enfrentam problemas que os seus homólogos masculinos não tendem a confrontar, ou que afrontam de forma diferente. Com base nas limitações identificadas, são apresentadas recomendações práticas destinadas a reduzir as brechas de gênero nas Forças Armadas.*

**Palavras-chave:** *Forças Armadas; gênero; mulheres; oficiais do segmento feminino; discriminação; permanência.*

## Introducción

En todo el mundo las Fuerzas Armadas siguen teniendo dificultades para integrar y retener a las mujeres en sus instituciones<sup>1</sup>. En este fenómeno Chile no es la excepción. Aun cuando hoy en día tanto hombres como mujeres tienen las mismas posibilidades formales para desarrollarse profesionalmente en el Ejército y la FACH (en la Armada quedan algunas funciones de alto riesgo y de combate reservadas exclusivamente para hombres), las mismas instituciones militares han reconocido que aún quedan desafíos para lograr que las mujeres se integren plenamente y permanezcan en las Fuerzas Armadas<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, tanto los gobiernos chilenos de las últimas décadas como las Fuerzas Armadas han señalado que “[l]a participación femenina es clave para FF.AA. modernas (sic)”<sup>3</sup>. Considerando el objetivo de incorporar a las mujeres en condiciones iguales que los hombres a las instituciones militares y de retener todo personal calificado, este estudio responde a la pregunta: *¿Cuáles son los factores que dificultan la plena integración y permanencia de mujeres en las Fuerzas Armadas? En este artículo se entenderá como “integración” no solo el ingreso y la presencia de la mujer en distintos roles militares, sino también el ejercicio de sus responsabilidades y derechos bajo los mismos estándares que los hombres. Por ejemplo, se considera incompleta aquella integración de mujeres que implique que los miembros femeninos de las Fuerzas Armadas sufran acoso sexual en su trabajo, o sean designadas para tareas de administración y soporte más frecuentemente que sus compañeros de sexo masculino, sin que eso sea su preferencia y/o especialidad.*

*Hasta el momento no existen estudios académicos independientes que analicen la integración y permanencia de las mujeres chilenas en las Fuerzas Armadas con base en su propia experiencia. Partiendo de la literatura relevante sobre otros países, este estudio utilizó una metodología de investigación cualitativa. Para conocer los obstáculos que enfrentan las mujeres en una institución tradicionalmente masculinizada, se realizaron entrevistas semiestructuradas con oficiales femeninas de las tres instituciones, además de tres entrevistas con personas que tienen o tuvieron un rol en el desarrollo de las políticas de género, en el Ministerio de Defensa o en las mismas instituciones castrenses.*

*Los resultados demuestran que, si bien las Fuerzas Armadas han experimentado cambios importantes en las últimas décadas, sigue existiendo una brecha de género en cuanto a aspectos particulares del desarrollo profesional, el entorno laboral y de la compatibilidad entre la vida personal y la carrera militar. Esta brecha se debe entender no como un proble-*

- 
- 1 CURRY Hall, Kimberly, KELLER, Kirsten M., SCHULKER, David, WEILANT, Sarah, KIDDER, Katherine L. y LIM, Nelson. *Improving Gender Diversity in the U.S. Coast Guard: Identifying Barriers to Female Retention*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2019. DOI 10.7249/RR2770; KELLER, Kirsten M., CURRY Hall, Kimberly, MATTHEWS, Miriam, PAYNE, Leslie A., SAUM-MANNING, Lisa, YEUNG, Douglas, SCHULKER, David, ZAVISLAN, Stefan y LIM, Nelson. *Addressing barriers to female officer retention in the Air Force*. Santa Mónica, Calif : RAND Corporation, 2018. ISBN 978-0-8330-9878-8 ; KING, Erika L., DINITTO, Diana, SALAS-WRIGHT, Christopher y SNOWDEN, David. Retaining Women Air Force Officers: Work, Family, Career Satisfaction, and Intentions. *Armed Forces & Society* [en línea]. October 2020, Vol. 46, nº 4, pp. 677-695. DOI 10.1177/0095327X19845024.
  - 2 Véase por ejemplo EJÉRCITO DE CHILE. *Reporte de Sostenibilidad del Ejército: 2018*. Santiago: Instituto Geográfico Militar, 2018, p. 62.
  - 3 MINISTERIO DE DEFENSA. *La participación femenina es clave para FF.AA. modernas*. Grabación de video : Gobierno de Chile, 2019.

*ma de la mujer por ser menos apta para la profesión militar o por quedar embarazada. Al contrario, como dijo una oficial que participó en el estudio: “nosotras nos adaptamos [a las exigencias de ser militar], quienes se hacen problemas son los hombres”<sup>4</sup>. Si en la integración de mujeres “aún quedan desafíos”<sup>5</sup>, como lo reconoce el Ejército, es porque las instituciones militares fueron creadas según un ideal dominante del hombre guerrero y porque siguen siendo masculinizadas en muchos sentidos, teniendo dificultades para acoger otras realidades.*

Otro resultado importante se refiere a la retención de las mujeres. La retención se vuelve un asunto sustancial ya que la noción de “un trabajo para la vida” dejó de existir en la sociedad contemporánea. Las Fuerzas Armadas tienen que ser atractivas como empleadoras, lo que significa que tienen que velar por la equidad de género como principio cada vez más valorado por la ciudadanía. Desde el punto de vista de la eficiencia militar y la gestión de los recursos humanos, la retención de personal es más importante aun considerando los desarrollos tecnológicos, que requieren cada vez más personal especializado cuya preparación requiere de tiempo. Es deseable pues que este personal se quede en la institución.

Si bien se podría esperar que la persistente brecha de género influya sobre la decisión de las oficiales de permanecer en las Fuerzas Armadas o no, en base a los datos recabados en este estudio solo se pudo establecer un vínculo causal y directo entre el aspecto de la compatibilidad entre vida profesional y personal, por un lado, y el abandono de la carrera militar, por otro. No hay evidencia que permita asociar los obstáculos relacionados con el desarrollo profesional y el entorno laboral con la decisión de optar por el retiro voluntario. Más bien, se aprecia que las oficiales, en vez de abandonar las Fuerzas Armadas por los obstáculos que enfrentan o perciben, adoptan una actitud de persistencia, aguante y doble esfuerzo por lo menos hasta cumplir los 20 años de servicio. En otras palabras, existen obstáculos para el desarrollo profesional y en el entorno laboral de las oficiales sin que estos tengan un efecto directo y que sea identificable con el diseño del presente estudio sobre su decisión de permanecer o no en las Fuerzas Armadas. Cabe destacar que para obtener mayor certeza sobre este punto es necesario conocer las razones por las que las mujeres pasaron a retiro voluntario en las tres instituciones, un aspecto que este estudio no abordó.

El resto del artículo se divide en cinco secciones. La siguiente sección discute la experiencia internacional con relación a las mujeres en las Fuerzas Armadas, seguido por la presentación de los fundamentos teóricos y la metodología empleada. Después, se expondrá una breve historia de la incorporación de las mujeres en las Fuerzas Armadas chilenas y se analizará la experiencia de las oficiales chilenas en base de las entrevistas realizadas. La última sección concluye y presenta una serie de recomendaciones prácticas que apuntan a disminuir la brecha de género en las Fuerzas Armadas de Chile.

---

4 Entrevista oficial #19.

5 EJÉRCITO DE CHILE. Loc. Cit.

## La experiencia internacional

La problemática relacionada con la integración y retención de personal femenino en las Fuerzas Armadas, ha sido abordada en la literatura académica desde que las mujeres fueron admitidas a un creciente número de roles militares en las instituciones castrenses profesionales y avanzadas<sup>6</sup>. Esta literatura entrega importantes antecedentes sobre los obstáculos a la integración plena de mujeres que informaron las preguntas que se hicieron a las entrevistadas. Sin embargo, la gran mayoría de los estudios existentes se centran en Estados Unidos<sup>7</sup> y otros países de la OTAN<sup>8</sup>. Por ende, derivan sus conclusiones de contextos que son distintos a la realidad legal, institucional y cultural de Chile.

La literatura identifica tres grupos de factores que hacen que las mujeres confronten problemas en su vida militar que generalmente no confrontan sus pares masculinos: factores relacionados con el desarrollo profesional, el entorno laboral y la vida personal.

### *Desarrollo profesional*

En el área de desarrollo profesional, los estudios muestran que la retención de personal en las Fuerzas Armadas está asociada a la igualdad de oportunidades percibida en el puesto de trabajo<sup>9</sup>. La literatura proveniente de casos de estudio de distintos países señala que existen dos factores que obstaculizan el desarrollo profesional de las mujeres militares y que influyen en su permanencia.

El primero de ellos está relacionado con las posibilidades de ascenso. Los estudios han demostrado que los hombres tienden a ascender más rápido que las mujeres<sup>10</sup>. Esto se debe en parte a que las funciones que cumplen hombres y mujeres no son iguales. La experiencia operacional, que tradicionalmente ha sido tarea de hombres, es un factor clave al momento de ascender<sup>11</sup>. Las mujeres, en cambio, asumen desproporcionadamente fun-

- 
- 6 SEGAL, Mady Wechsler. Women's military roles cross-nationally: past, present, and future. *Gender & Society*. 1995, Vol. 9, no 6, pp. 757-775.
  - 7 CURRY Hall, Kimberly. 2019 "et al". Loc. Cit.; KELLER, Kirsten M. 2018 "et al" Loc. Cit.; KING, Erika L. 2020 "et al". Loc. Cit.
  - 8 CARREIRAS, Helena. *Gender and the military: women in the armed forces of Western democracies*. London; New York: Routledge, 2006. ISBN 978-0-415-38358-5. UB419.E8 C37 2006; EGNELL, Robert y ALAM, Mayesha (dir.). *Women and gender perspectives in the military: an international comparison*. Washington, DC.: Georgetown University Press, 2019. ISBN 978-1-62616-626-4; OBRADOVIC, Lana. *Gender integration in NATO military forces: cross-national analysis*. London; New York: Routledge, 2016. ISBN 978-1-138-25165-6; RUFFA, Chiara. *Mechanisms of exclusion: A research note on masculine military cultures and women in the military*. [S. l.]: Unpublished manuscript, 2020.
  - 9 GÓMEZ Escarda, María. *Las mujeres militares en España, 1988-2008*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2009. ISBN 978-84-608-0912-8.
  - 10 MASSON, Laura. *MILITARES ARGENTINAS Evaluación de Políticas de Género en el ámbito de la Defensa*. [S. l.]: [s. n.], 2020. ISBN 978-987-46550-8-0.
  - 11 KARIM, Sabrina y BEARDSLEY, Kyle. *Equal opportunity peacekeeping: women, peace, and security in post-conflict states*. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2017, p. 31. *peace, and security in post-conflict states*. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2017, p. 31. ISBN 978-0-19-060242-0. JZ6374 .K36 2017.";"plainCitation": "KARIM, Sabrina et BEARDSLEY, Kyle. Equal opportunity peacekeeping: women, peace, and security in post-conflict

ciones auxiliares<sup>12</sup>, y no acceden a las armas con mayor potencial de ascenso (como cuerpo blindado, infantería, pilotos, etc.)<sup>13</sup>.

Como consecuencia, el personal femenino tiende a estar subrepresentado en rangos superiores y a estar sobrerrepresentado en rangos medios y bajos. Este fenómeno es conocido como “techo de cristal” y afecta a mujeres militares en distintas partes del mundo<sup>14</sup>. Incluso países que provienen de una larga tradición de estar en los primeros puestos en cuanto a la igualdad de género, como Suecia, han tenido problemas para que las mujeres alcancen puestos de liderazgo<sup>15</sup>. Según el último reporte de los países miembros y asociados de la OTAN, una de las razones por las que las mujeres abandonan el ejército incluye la falta de oportunidades de liderazgo, lo que difiere de los datos recogidos para los hombres<sup>16</sup>. Otros estudios también han señalado que las mujeres son más pesimistas al momento de proyectar sus posibilidades de ascenso que sus compañeros masculinos<sup>17</sup>.

---

states. Oxford; New York, NY : Oxford University Press, 2017, p. 31. ISBN 978-0-19-060242-0. JZ6374.K36 2017.,”dontUpdate”:true,”noteIndex”:11},”citationItems”:[{“id”:9532,”uris”:[“http://zotero.org/users/606876/items/E97ELXR7”],”uri”:[“http://zotero.org/users/606876/items/E97ELXR7”],”itemData”:{“id”:9532,”type”:”book,”abstract”:”Recent developments such as Sweden’s Feminist Foreign Policy, the “\Hillary Doctrine,” and the integration of women into combat roles in the U.S. have propelled gender equality to the forefront of international politics. The UN Department of Peacekeeping Operations, however, has been integrating gender equality into peacekeeping missions for nearly two decades as part of the women, peace and security agenda that has been most clearly articulated in UNSC Resolution 1325. To what extent have peacekeeping operations achieved gender equality in peacekeeping operations and been vehicles for promoting gender equality in post-conflict states? While there have been major improvements related to women’s participation and protection, there is still much left to be desired. Sabrina Karim and Kyle Beardsley argue that gender power imbalances between the sexes and among genders place restrictions on the participation of women in peacekeeping missions. Specifically, discrimination, a relegation of women to safe spaces, and sexual exploitation, abuse, harassment, and violence (SEAHV

- 12 RUFFA, Chiara. Op. Cit. p. 9.
- 13 NEW ZEALAND et MINISTRY OF DEFENCE. *Maximising opportunities for military women in the New Zealand Defence Force*. [S. l.]: [s. n.], 2014. [Consultado el 19 de junio 2021]. ISBN 978-0-478-27864-4. Disponible en: <http://www.defence.govt.nz/pdfs/reports-publications/maximising-opportunities-military-women-nzdf.pdf>
- 14 NEW ZEALAND et MINISTRY OF DEFENCE. *Ibíd.* DUNN, Michael. *British army leadership: is it gendered? Women in Management Review*. Octubre 2007, Vol. 22, no 6, p. 468-481. DOI 10.1108/09649420710778709; BRODERICK, Elizabeth, BAIRD, M., MOSTYN, S., NEY, Mark y POWELL, Damian. *Review into the treatment of women in the Australian Defence Force*. Australian Human Rights Commission. 2012.
- 15 ALVINIUS, Aida, KREKULA, Clary y LARSSON, Gerry. *Managing visibility and differentiating in recruitment of women as leaders in the armed forces*. *Journal of Gender Studies*. Julio 2018, Vol. 27, no 5, pp. 534-546. DOI 10.1080/09589236.2016.1243048.
- 16 NATO. *Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives*. 2018.
- 17 AGUDO Arroyo, Yolanda. *La participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas españolas: de la incorporación a la integración = Women’s participation in the Spanish Armed Forces: from incorporation to integration*. *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Enero 2014, Vol. 0, no 7, p. 9. DOI 10.5944/comunitania.7.1.Vol.10.5944/comunitania.7.1.»»plainCitation»:»AGUDO ARROYO, Yolanda. *La participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas españolas : de la incorporación a la integración = Women’s participation in the Spanish Armed Forces : from incorporation to integration*. *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales [en ligne]*. Janvier 2014, Vol. 0, no 7, p. 9.



Una encuesta realizada a las Fuerzas Armadas españolas en los años 2000 señaló que entonces un 88% de las mujeres creía que tienen menos oportunidades de ascender que sus compañeros hombres<sup>18</sup>.

El segundo factor que afecta el desarrollo profesional de las mujeres en la institución y puede impedir su permanencia, es la dificultad para desempeñarse en las áreas que son de su especialización, talento y/o interés con motivo de su género. La literatura demuestra que las mujeres muchas veces son excluidas de tareas y puestos que son considerados peligrosos, incluso cuando están en condiciones de asumirlos<sup>19</sup>. Ruffa, por ejemplo, documenta la experiencia de una oficial alemana en Afganistán que explicó: “sí, estoy aquí y nos ocupamos de cuidar; enfermeras, médicos, nos ocupamos de las organizaciones de mujeres afganas, grandes iniciativas, pero me gustaría salir y patrullar”<sup>20</sup>. Otra oficial francesa trabajando en el cuartel general en Kabul, de manera similar, reportó que: “Estoy aquí en el cuartel general porque mi jefe no quiere que yo corra algún riesgo, porque ellos hacen el combate y nosotros nos quedamos en la base”<sup>21</sup>.

### Entorno laboral

En ningún caso la integración de mujeres en las Fuerzas Armadas ha estado exenta de problemas y desafíos. La no-aceptación de mujeres y del principio de equidad en una institución tradicionalmente masculina ha llevado a que la gran mayoría del personal femenino uniformado haya tenido experiencias discriminatorias en su vida profesional, que pueden causar el abandono temprano de la institución<sup>22</sup>. Las formas más comunes de dis-

---

DOI 10.5944/comunitania.7.1.»»noteIndex»:17},»citationItems»:[{«id»:10042,»uris»::[«http://zotero.org/groups/4085125/items/AWGUQ4QP»],»uri»::[«http://zotero.org/groups/4085125/items/AWGUQ4QP»],»itemData»::{«id»:10042,»type»:»article-journal»,»abstract»:»This article describe the makeup by gender of the Spanish Armed Forces, from the moment women began to be admitted into them. We analyze the adaptation of the Armed Forces to a new social scenario, where a democratic culture of equal opportunities and respect of diversity are constitutionally enshrined values. We show how the symbolic sex-gender system determines a difficult integration of military women in the armed forces. They perform activities far from traditional feminine roles, within a collective in which a traditional masculine cultural model prevails. We confirm the huge advances experienced as pertains to formal equality and full incorporation, while acknowledging social and cultural obstacles to complete integration. For this to happen, affirmative action measures against social and cultural barriers are required.»»container-title»:»Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales»,»DOI»:»10.5944/comunitania.7.1»,»ISSN»:»2173-0520, 2173-0512»,»issue»:»7»,»journalAbbreviation»:»Comunitania»,»language»:»es»,»page»:»9»,»source»:»DOI.org (Crossref

18 GÓMEZ Escarda, María. Loc. Cit.

19 HOLMES, Georgina. Situating Agency, Embodied Practices and Norm Implementation in Peacekeeping Training. *International Peacekeeping*. Enero 2019, Vol. 26, no 1, p. 65. DOI 10.1080/13533312.2018.1503934; JENNE, Nicole y ULLOA, Fiorella. Female Peacekeepers: UNSC Resolution 1325 and the Persistence of Gender Stereotypes in the Chilean Armed Forces. *International Peacekeeping*. Enero 2021, Vol. 28, no 1, pp. 14-15. DOI 10.1080/13533312.2020.1827951.

20 RUFFA, Chiara. Op. Cit. p. 11, traducción propia del inglés.

21 *Ibíd.* p. 10, traducción propia del inglés.

22 ELLINGSEN, Dag, LILLEAAS, Ulla-Britt y KIMMEL, Michael. Something is Working—But Why? Mixed Rooms in the Norwegian Army. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*. Julio 2016, Vol. 24, no 3, pp. 151-164. DOI 10.1080/08038740.2016.1236037. we found the expected sexual harassment and some more unexpected episodes of what we name solidarity masculinity. But we also uncovered some

criminación son las bromas, los comentarios, las burlas, las preguntas y la narración de historias con contenido inapropiado, como lo demostró un estudio comparado sobre acoso en instituciones militares en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos del 2004<sup>23</sup>. El problema no es una sola broma mal intencionada o un comentario ocasional, sino la frecuencia. Este es un problema que afecta hasta hoy día mayormente a las mujeres y de forma sistemática en todos los grados de las instituciones<sup>24</sup>.

Los estudios indican que el tiempo por sí solo no erradica los comportamientos discriminatorios en base de género. En el caso de Nueva Zelanda, por ejemplo, entre el 2008 y 2014, los casos de acoso (*bullying*) hacia el personal femenino no tuvieron mejoras sustanciales manteniendo índices elevados, a pesar de avances en disminuir la brecha de género en otros ámbitos<sup>25</sup>. También en Alemania “persisten situaciones [de trato discriminatorio] que dejan en evidencia que la aceptación y el trato equitativo de las mujeres en las Fuerzas Armadas *está lejos de ser universal*”, como lo expresó el último informe de la Comisionada de Defensa<sup>26</sup>.

Otro aspecto bastante generalizado que influye en la satisfacción con el entorno laboral, por ende, en la permanencia en las Fuerzas Armadas, es la sensación que reportan las mujeres militares de tener que hacer un esfuerzo doble para ser aceptadas como integrantes plenas en su unidad<sup>27</sup>. En estudios que se han hecho en las Fuerzas Armadas

---

possible and surprisingly positive effects of male and female conscripts living together in so-called mixed rooms. The rooms seemed to function in a way that promoted mutual understanding, de-sexualization and reduced sexual harassment. Our findings gained a lot of attention in the media worldwide, and they have also been tested empirically by other Norwegian researchers using quantitative methods. Although their findings strengthen our hypothesis that “something is working” inside these mixed rooms, we are doubtful about the validity of some of their findings and how they interpret them. We doubt that what is experienced by putting young women and men in the same room for 7–8 weeks can tell us much about the possibilities of breaking through the glass ceiling for women in male-dominated organizations, or speaks in favour of higher quotas for women in male bastions. The effects of these rooms might best be understood as a kind of gender-positive secondary socialization in cultures where gender equality enjoys a high standing. Strong leadership, common goals, and equal positions also seem to be needed in order to get the desired effect of reduced stereotypes. This finding is in line with the contact hypothesis postulated by Thomas Pettigrew in his studies of integration. To our knowledge, our study is the first on mixed rooms in the Armed Forces, despite the fact that they have been in use in Scandinavia for almost 25 years.” - container-title: “NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research”; DOI: “10.1080/08038740.2016.1236037”; ISSN: “0803-8740, 1502-394X”; issue: “3”; journalAbbreviation: “NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research”; language: “en”; page: “151-164”; source: “DOI.org (Crossref

23 HOLDEN, Nicola J. y DAVIS, Karen D. Harassment in the military: Cross-national comparisons. En: PINCH, Franklin C., MACINTYRE, Allister T., BROWNE, Phyllis y OKROS, Alan C. (dir.), *Challenge and change in the military: Gender and diversity issues*. Winnipeg: Canadian Forces Leadership Institute, Canadian Defence Academy, 2004. ISBN 978-0-662-39996-4.

24 NEW ZEALAND et MINISTRY OF DEFENCE. Loc. Cit.; KOESZEGI, Sabine T., ZEDLACHER, Eva y HUDRIBUSCH, René. The War against the Female Soldier? The Effects of Masculine Culture on Workplace Aggression. *Armed Forces & Society*. Abril 2014, Vol. 40, no 2, pp. 226-251. DOI 10.1177/0095327X12460019.

25 NEW ZEALAND et MINISTRY OF DEFENCE. *Ibid.*

26 DEUTSCHER BUNDESTAG. *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte: Jahresbericht 2020*. 2021, p. 79. Drucksache 19/26600, énfasis añadido.

27 BROWNSON, Connie. The Battle for Equivalency: Female US Marines Discuss Sexuality, Physical Fitness, and Military Leadership. *Armed Forces & Society*. Octubre 2014, Vol. 40, no 4, pp. 765-788.

de Noruega y Estados Unidos las mujeres han señalado que deben esforzarse más para demostrar su valía<sup>28</sup>.

Otro factor clave que marca el entorno laboral y que influye sobre la integración y permanencia de la mujer en las Fuerzas Armadas es la violencia sexual. La literatura señala que las mujeres son más propensas a ser víctimas de violencia sexual en algunos entornos laborales. En lugares donde hay un mayor porcentaje de hombres, donde predominan los liderazgos masculinos y que presentan ocupaciones tradicionalmente masculinas tiende a haber mayor tolerancia al acoso sexual, como es el caso de las instituciones militares<sup>29</sup>. Los datos internacionales muestran que las agresiones sexuales influyen directamente en el abandono de las mujeres de las Fuerzas Armadas<sup>30</sup>.

La violencia sexual es un problema global que afecta más a las mujeres que a los hombres y que en algunos casos ha ido en aumento<sup>31</sup>. De acuerdo a las cifras de abuso sexual reportadas en el último informe de la OTAN, el 87% de los casos de abuso sexual fueron denunciados por mujeres<sup>32</sup>. En las Fuerzas Armadas canadienses la cifra de agresión hacia las mujeres es aproximadamente cuatro veces mayor que la de los hombres (4,3 frente al 1,1%) y en Australia más de la mitad del personal femenino cree que las mujeres tienen mayores probabilidades de ser abusadas sexualmente de las que tienen los hombres (54% frente a 39%)<sup>33</sup>. Según el Departamento de Asuntos Veteranos de Estados Unidos (VA) el

---

DOI 10.1177/0095327X14523957; HOSEK, Susan D., NATIONAL DEFENSE RESEARCH INSTITUTE (U.S.) (ed). *Minority and gender differences in officer career progression*. Santa Mónica, CA: Rand, 2001.

- 28 GÓMEZ Escarda, María. Loc.Cit.; FARRELL, B. S. *Female active-duty personnel: Guidance and plans needed for recruitment and retention efforts*. [S. l.]: US Government Accountability Office, 2020. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/gao-20-61>; ALVINIUS, Aida. 2018. “et al”. Loc. Cit.
- 29 REIS, João y MENEZES, Sofia. Gender Inequalities in the Military Service: A Systematic Literature Review. *Sexuality & Culture*. Junio 2020, Vol. 24, no 3, pp. 1004-1018. DOI 10.1007/s12119-019-09662-y.it discloses challenges and opportunities for women’s integration and finds new avenues for future research. Recent scientific research has evidenced that women still represent a growing minority in most Western militaries. Women’s integration deserves equal opportunities across all branches and levels of responsibility in the military, however, their expansion to ground combat roles is still a challenge to the military and policy-makers. Scholars have also reported about the decision to increase the number of women in combat roles, as it may potentiate adverse experiences, due to closer proximity to men in circumstances with little or no privacy. Conversely, scientific research has shown that more egalitarian women reported significantly less sexual harassment victimization. Furthermore, our insights suggest that it might be fruitful to integrate women in ground combat roles as special forces’ operators, with a view to induce a reduction of marginalization and sexual harassment, by gaining respect in a male-dominant culture. The presented idea should be interpreted with caution and needs to be supported by empirical research; although we are convinced that future research will be revealing and might represent a game-changing situation to women inequalities in the armed forces.”,”container-title”:”Sexuality & Culture”,”DOI”:”10.1007/s12119-019-09662-y”,”ISSN”:”1095-5143, 1936-4822”,”issue”:”3”,”journalAbbreviation”:”Sexuality & Culture”,”language”:”en”,”page”:”1004-1018”,”source”:”DOI.org (Crossref
- 30 BLONDIN, Maryvonne. Women in the Armed Forces: Promoting Equality, Putting an End to Gender-based Violence. *Parliamentary Assembly Council of Europe, Report*. 2016, n<sup>o</sup> 14073, p- 3; FARRELL, B. S. Loc. Cit.
- 31 MACKENZIE, Megan, GUNAYDIN, Eda y CHAUDHURI, Umeya. Illicit Military Behavior as Exceptional and Inevitable: Media Coverage of Military Sexual Violence and the “Bad Apples” Paradox. *International Studies Quarterly*. Marzo 2020, Vol. 64, no 1, p. 1. DOI 10.1093/isq/sqz093.
- 32 ATO. Loc. Cit.
- 33 BRODERICK, Elizabeth. 2012. “et al”. Loc. Cit.

25% de las mujeres retiradas se declaran sobrevivientes de traumas sexuales en el Ejército, versus un 1% de los hombres<sup>34</sup>.

Está documentado que la tasa de agresiones sexuales suele ser más alta de lo que muestran las cifras oficiales porque no todas las víctimas deciden denunciar estos incidentes<sup>35</sup>. Un estudio hecho en Estados Unidos reportó en el 2015 que la mayoría de las mujeres militares que han sido víctima de alguna agresión sexual prefirieron afrontar las agresiones en privado (enfrentando al agresor) para evitar llamar la atención o abandonar la institución antes que reportar el caso<sup>36</sup>. En Canadá, un 57% de las víctimas de agresiones sexuales señaló que ninguna persona con antigüedad se había enterado del incidente<sup>37</sup>. Casos recientes como el de una sargento de la Fuerza Aérea de la República de Corea<sup>38</sup> y el de una especialista del Ejército estadounidense<sup>39</sup> demuestran que la falta de confianza en los canales formales para denunciar la agresión sexual, por parte de las mujeres, se debe a malas experiencias reales donde el liderazgo falló en tomar acción, permitiendo así la persistencia de un ambiente potencialmente hostil hacia las mujeres<sup>40</sup>.

Un tercer factor importante que influye sobre el entorno laboral es el liderazgo, aspecto central de la eficacia militar considerando la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas. El liderazgo se vuelve efectivo cuando proyecta un modelo de conducta, que el personal subordinado observa y del cual aprende<sup>41</sup>. En este sentido, la falta de liderazgos femeninos influye en la permanencia de mujeres dentro de la institución, sobre todo cuando los liderazgos masculinos se muestran indiferentes frente a la discriminación en base al género<sup>42</sup>. La escasez de mujeres en puestos de liderazgo implica que otras mujeres se vean privadas de modelos de conducta (“no puedes ser lo que no puedes ver”) y que por lo tanto cuestionen su potencial para alcanzar puestos de responsabilidad<sup>43</sup>. Así lo demostró un estudio en Estados Unidos que relacionó la falta de mentoras y modelos femeninos de forma causal con el abandono temprano de las Fuerzas Armadas<sup>44</sup>. Además, la ausencia de

---

34 BNSAHEL, Nora, BARNO, David, KIDDER, Katherine y SAYLER, Kelley. *Battlefields and Boardrooms. Women's Leadership in the Military and the Private Sector*. Washington, DC: Center for a New American Security. JSTOR, 2015.

35 BRODERICK, Elizabeth. 2012. “et al”. Loc. Cit.

36 FARRELL, B. S. Loc. Cit.; BNSAHEL, Nora. 2015 “et al”. Loc. Cit.

37 COTTER, Adam, CANADA, CANADIAN ARMED FORCES. *Sexual misconduct in the Canadian Armed Forces Regular Force, 2018*. Ottawa : Statistics Canada = Statistique Canada, 2019. [Consultado el 18 de junio 2021]. ISBN 978-0-660-29978-5. Disponible en: <https://www.deslibris.ca/ID/10100882>.

38 SHIN, Mitch. South Korean Female Sergeant's Death Highlight Military's Problem With Sexual Assault. *En: The Diplomat* [en línea]. 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/06/South-Korean-Female-Sergeants-Death-Highlight-Militarys-Problem-With-Sexual-Assault/>.

39 ISMAY, John. Proposal To Remove Commanders From Sexual Assault Cases Gains Momentum. *En: The New York Times*. 7 Mayo 2021. Disponible en: <https://messaging-custom-newsletters.nytimes.com/template/>

40 BLONDIN, Maryvonne. Loc. Cit.

41 KELLER, Kirsten M. 2018 „et al” Loc. Cit. ; ALVINIUS, Aida. 2018. „et al”. Loc. Cit.

42 CURRY Hall, Kimberly. 2019 “et al”. Op. Cit. p. 27.

43 BRODERICK, Elizabeth. 2012. “et al”. Loc. Cit.

44 FARRELL, B. S. Loc. Cit.

mujeres en rangos superiores, sobre todo de las ocupaciones tradicionalmente masculinas, frena la asignación de un mayor número de mujeres a estas unidades<sup>45</sup>.

### *Vida personal*

Los aspectos de la vida personal son el tercer conjunto de factores relevantes al considerar la integración y retención de mujeres en las Fuerzas Armadas<sup>46</sup>. Se ha observado que la compatibilidad de la familia con el servicio es un tema que afecta más a las mujeres que a los hombres<sup>47</sup>. En la OTAN, del total de mujeres que abandonan la institución militar, cerca de un 29% lo hace por problemas para balancear su vida familiar con su carrera<sup>48</sup>. Las dificultades que causa el servicio en el mar y las obligaciones de despliegue, tanto para madres como para las parejas, están entre los obstáculos documentados vinculados con las barreras de retención de las mujeres militares<sup>49</sup>.

Si bien dentro de cualquier contexto laboral la maternidad puede y debería ser abordada como un aspecto normal de la vida humana, como lo son las necesidades de descanso durante las vacaciones, los horarios de comida etc., se ha documentado que en las instituciones militares la maternidad es percibida como una elección consciente e individual cuyas implicancias deben ser asumidas de forma particular. Por lo tanto, las mujeres que deseen ser madres lo deben postergar hasta alcanzar cierto nivel en el desarrollo de su carrera para que resulte compatible u organizar una red de apoyo para que no interfiera en su desempeño dentro de la institución (niñera, familiar o pareja)<sup>50</sup>. Las madres militares se sujetan a dos tipos de presión que son incompatibles entre ellos: cumplir con la expectativa de ser buena militar, en un contexto donde se tiende a cuestionar esta capacidad (a diferencia de los hombres militares que se supone que son “hechos” para el oficio), y la expectativa de ser una buena madre y dar prioridad a los hijos, cosa que no se exige de forma igual a los padres<sup>51</sup>.

La decisión de ser madre implica una etapa de gestación, período de lactancia y cuidado que las mujeres militares deben sumar a exigencias específicas de su carrera como los traslados, el despliegue, y los horarios de trabajo imprevisibles, lo que puede dificultar la organización del cuidado de niños y niñas. La preocupación por la crianza fue uno de los mayores factores de estrés reportados por las mujeres militares estadounidenses<sup>52</sup>, que además han demostrado un mayor conflicto del rol parental en comparación con aquellas

---

45 BRODERICK, Elizabeth. 2012. “et al”. Loc. Cit.

46 KING, Erika L. 2020 “et al”. Loc. Cit.

47 KÜMMEL, Gerhard. *Truppenbild mit General (w)? Eine Untersuchung zur Chancengerechtigkeit in den Karrierewegen von Soldatinnen und Soldaten anhand berufsbiografischer Interviews*. 2020.

48 NATO. Loc. Cit.

49 WALKER, Angela Holcombe. *Strategies For Increasing Female Navy Officer Retention: Deploying Mothers’ Perspectives*. [s. d.], p. 263.

50 MASSON, Laura. Loc. Cit.

51 WALKER, Angela Holcombe. Loc. Cit.

52 SMITH, David G. y ROSENSTEIN, Judith E. Gender and the Military Profession: Early Career Influences, Attitudes, and Intentions. *Armed Forces & Society*. Abril 2017, Vol. 43, no 2, pp. 260-279. DOI 10.1177/0095327X15626722.

mujeres que trabajan como civiles<sup>53</sup>. Otra investigación de Estados Unidos reportó que entre el año 2007 y 2016, las mujeres militares representaron entre el 65% y el 83% de las bajas relacionadas con la maternidad<sup>54</sup>.

Por otro lado, el deseo de tener una pareja estable puede ser un factor que influya negativamente en la decisión de las mujeres de vincularse de forma permanente con las Fuerzas Armadas considerando los requerimientos de asumir funciones en distintas partes del país<sup>55</sup>. Si bien los cambios en las destinaciones pueden ser uno de los atractivos para el personal militar joven o soltero, la experiencia estadounidense señala que los despliegues tienen una influencia negativa en la retención por su efecto en cónyuges e hijos<sup>56</sup>. Un estudio con personal femenino de la Guardia Costera estadounidense distinguió los efectos en función de la ocupación de las parejas (civil o militar)<sup>57</sup>. Las mujeres con parejas civiles expresaron preocupación por los frecuentes traslados que afectan el empleo de sus parejas y por la falta de apoyo que perciben de parte de la institución. Las mujeres con parejas militares, en cambio, destacaron los problemas que supone la asignación en lugares que son diferentes o están cerca, pero requieren una inversión de tiempo considerable para poder conciliar la convivencia en pareja y dos carreras militares de forma exitosa.

En resumen, la literatura existente, si bien proviene de un número de casos bastante limitado, deja en evidencia que la brecha de género en las Fuerzas Armadas sigue existiendo décadas después de la incorporación de las mujeres.

### Fundamentos teóricos y metodología

La investigación propuesta se basa en los fundamentos teóricos de la sociología militar con un enfoque en el tema de género<sup>58</sup>. Género, según la definición comúnmente usada, es el conjunto de instituciones y prácticas que definen las normas y estándares apropiados de masculinidad y feminidad<sup>59</sup>. Esta definición enfatiza la naturaleza socialmente construida de comportamientos y particularidades que no se pueden reducir a características biológicas. Es importante destacar que la construcción de masculinidad y feminidad es relacional;

---

53 BARNES, Rachel, STEVELINK, Sharon A. M., DANDEKER, Christopher y FEAR, Nicola T. Military Mothers. En: GEWIRTZ, Abigail H. y YOUSSEF, Adriana M. (dir.), *Parenting and Children's Resilience in Military Families*. Cham : Springer International Publishing, 2016, pp. 65-92. ISBN 978-3-319-12555-8. DOI 10.1007/978-3-319-12556-5\_5.

54 FARRELL, B. S. Loc. Cit.

55 CURRY Hall, Kimberly. 2019 "et al". Op. Cit. pp. 43-44.

56 FARRELL, B. S. Loc. Cit.

57 CURRY Hall, Kimberly, KELLER, Kirsten, SCHULKER, David, WEILANT, Sarah, KIDDER, Katherine L. y LIM, Nelson. *Why Do Women Leave the Coast Guard, and What Can Be Done to Encourage Them to Stay?* [S. l.]: RAND Corporation, 2019. [Consultado el 21 de junio 2021]. DOI 10.7249/RB10058. Disponible en: [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB10058.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10058.html)

58 CARREIRAS, Helena. Loc. Cit.; CASTRO, Celso (dir.). *Qualitative methods in military studies: research experiences and challenges*. London; New York: Routledge, 2013. ISBN 978-0-415-69811-5. UA15 .Q35 2013; SION, Liora y BEN-ARI, Eyal. Imagined Masculinity: Body, Sexuality, and Family among Israeli Military Reserves. *Symbolic Interaction*. Febrero 2009, Vol. 32, no 1, pp. 21-43. DOI 10.1525/si.2009.32.1.21.

59 STEANS, Jill. *Gender and international relations: theory, practice, policy*. 3rd ed. Cambridge: Polity, 2013, p. 50. ISBN 978-0-7456-6278-7. JZ1253.2 .S74 2013.

es decir, uno se construye en oposición al otro, siendo la masculinidad superior a la feminidad<sup>60</sup>. Las características que generalmente se relacionan con lo masculino son la fuerza, la asertividad y el liderazgo, mientras que las mujeres son vistas como empáticas, dóciles y vulnerables<sup>61</sup>. Estos estándares de género se interponen con la igualdad entre hombres y mujeres, dado que hacen la desviación del ideal de género costosa o incluso imposible para el individuo.

Las Fuerzas Armadas son una institución masculinizada donde los valores dominantes se asocian con características consideradas masculinas<sup>62</sup>. Según Segal, puede incluso ser “la más prototípicamente masculina de todas las instituciones sociales”<sup>63</sup>. A pesar de que las identidades militares, como todas las identidades, son dinámicas y varían a lo largo del tiempo, entre culturas, ramas y especialidades, es posible identificar un modelo clásico dominante del “*ethos* militar”<sup>64</sup> que enfatiza las habilidades consideradas deseables para el combate, tales como la fuerza física, la agresión y la falta de expresión emocional, entre otros<sup>65</sup>. Por otro lado, la feminidad se define como lo opuesto y, por lo tanto, lo inferior. Las estructuras de poder en base a esta relación dificultan la integración plena de la mujer en las Fuerzas Armadas, ya que la designan a tareas auxiliares o bien ejercen presión para que las mujeres se comporten como “*one of the boys*”<sup>66</sup>. El concepto de la cultura militar masculinizada aporta al objetivo de este estudio ya que permite entender por qué, a pesar de las condiciones formalmente iguales para hombres y mujeres, persisten los obstáculos a la integración y retención de personal femenino<sup>67</sup>.

A fin de conocer los obstáculos a la integración y permanencia de mujeres en las Fuerzas Armadas se empleó una metodología cualitativa basada en 19 entrevistas semiestructuradas con oficiales femeninas representando a las tres ramas en números más o menos iguales. De ellas, tres se encontraban en situación de retiro cuando se realizaron las entrevistas entre los meses de abril y junio del 2021. Tres de las 19 entrevistadas son o fueron designadas como encargadas de género de su respectiva institución. La muestra representa oficiales con distintos rangos, especialidades, de armas y servicios, emparejadas o no y con y sin hijos. La participación de las oficiales fue autorizada por las tres instituciones. Además,

---

60 HOOPER, Charlotte. *Manly states: masculinities, international relations, and gender politics*. New York : Columbia University Press, 2001, p. 43. ISBN 978-0-231-12074-6. HQ1090 .H66 2001.

61 COHN, Carol. Wars, wipms, and women: Talking gender and thinking war. En: COOKE, Miriam y WOOLLACOTT, Angela (dir.), *Gendering war talk*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993, pp. 227-246. ISBN 978-0-691-06980-7. U21.2 .G45 1993.

62 CARREIRAS, Helena. Loc. Cit.; CASTRILLÓN, Liliana y VON CHRISMAR, Pía. *Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto sudamericano: una visión desde Chile*. *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa*. 2013, Vol. 2, p. 111.

63 SEGAL, Mady Wechsler. Loc. Cit.

64 CASTRILLÓN, Liliana y VON CHRISMAR, Pía. Loc. Cit.

65 PENDLEBURY, Jarrod. “This Is a Man’s Job”: Challenging the Masculine “Warrior Culture” at the U.S. Air Force Academy. *Armed Forces & Society*. Enero 2020, Vol. 46, no 1, pp. 163-184. DOI 10.1177/0095327X18806524.

66 GIBBON, Deanne. Unexpected turbulence: The cultural, gender-based challenges facing female pilots in the Australian Defence Force. En: BRIDGES, Donna, NEAL-SMITH, Jane y MILLS, Albert J. (dir.), *Absent aviators: Gender issues in aviation*. Burlington, VT: Ashgate, 2014, p. 124. ISBN 978-1-4724-3338-1. HD8039. A4 A27 2014.

67 KING, Erika L. 2020 “et al”. Loc. Cit.

se realizaron tres entrevistas con civiles que tienen o tuvieron un rol en las políticas de género por parte del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas. Todas las entrevistas se llevaron a cabo vía la plataforma Zoom y fueron transcritas posteriormente en base de notas tomadas durante las conversaciones.

Una parte de las entrevistas fue facilitada por las instituciones militares, otras fueron organizadas de forma independiente. En ambos casos se enfatizó que la participación era voluntaria, se pidió a las participantes firmar un consentimiento informado y se les garantizó anonimato. En consecuencia, en este artículo se omite entregar los números precisos de las entrevistas realizadas por rama, rango y especialidad, como también la fecha en la cual se realizó la entrevista. Para las citas directas se usa un sistema de citación que tiene un número asignado a cada participante para así garantizar el anonimato.

En base de los grupos de factores identificados en la revisión de bibliografía, las preguntas apuntaron a conocer la experiencia personal de las oficiales en cuanto a: i) su desarrollo profesional, ii) el entorno laboral, y iii) la compatibilidad, actual o proyectada, entre su vida personal y su carrera militar. Las preguntas fueron formuladas de forma abierta, permitiendo así que las oficiales hablaran de los aspectos que ellas consideraban relevantes en relación al desarrollo profesional, el entorno laboral y la vida personal.

Cabe destacar que la metodología no apuntó a establecer los porcentajes precisos que aplican para cada posible obstáculo a la integración de mujeres (“50% de las mujeres opina que ...”). Más bien, la metodología buscó capturar una amplia gama de experiencias del personal femenino y sus decisiones sobre la permanencia en las instituciones militares. En este sentido, al momento de analizar las entrevistas, se asignaron categorías a lo expresado por las entrevistadas, como por ejemplo: “comentarios despectivos” o “referente femenino”. Los obstáculos a la integración de mujeres reportados en este artículo representan las categorías que se mencionaron repetidamente, aunque se hayan vivido de distintas formas.

## **Las mujeres en las Fuerzas Armadas de Chile**

En Chile las mujeres están presentes en las tres ramas de las Fuerzas Armadas con restricciones en la Armada (Escalafón de Infantería de Marina y especialidades de Buzos, Faros y Submarinistas). La participación de mujeres militares data de las guerras contra la Confederación Perú-Boliviana (1837-1839) y, de forma más extensa y variada, del Pacífico (1879-1884). Durante la década de los años 1950 se incorporó el primer cuerpo de Enfermeras de Aviación en la FACH<sup>68</sup>.

El Ejército fue la primera institución que empezó a integrar a las mujeres en sus líneas, en 1974. Las egresadas de la Escuela de Servicio Auxiliar Femenino (ESAFE) llevaron a cabo funciones administrativas y de apoyo logístico. En 1995, la formación en las escuelas matrices pasó a ser mixta, aunque inicialmente con periodos de estadía diferenciadas. A partir de 1998 se abrieron gradualmente los escalafones de Intendencia y de Material de Guerra, el acceso a la Academia Politécnica (2001), y los escalafones de Apoyo al Comba-

---

68 CASTRILLÓN, Liliana y VON CHRISMAR, Pía. Op. Cit. pp. 91-116.



te Artillería, Ingeniería y Telecomunicaciones. Con la eliminación del Escalafón de Servicio Femenino Militar y, en su lugar, la creación del Escalafón del Servicio de Personal para hombres y mujeres en el 2018 se eliminó el tope de ascenso hasta el rango de coronel, permitiendo que la oficialidad en este escalafón pudieran en el futuro llegar a ser generales.

En el año 2000 la Fuerza Aérea se convirtió en la segunda rama en integrar a las mujeres a través del ingreso a la Escuela de Aviación en las carreras de línea. A diferencia del Ejército y de la Armada, que se han ido abriendo paulatinamente, eso significó que las oficiales podían optar por todas las especializaciones y funciones.

La Armada aceptó a mujeres como oficiales de línea desde el año 2007 y luego de que se adoptó, en el 2005, la *Política de Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden* de la entonces presidenta Michelle Bachelet. En el año 2010 egresó la primera promoción de mujeres que dio inicio al primer crucero de instrucción con dotación mixta<sup>69</sup>.

Bachelet, primero como Ministra de Defensa y luego como Presidenta, impulsó una serie de reformas con el objetivo de potenciar el rol de las mujeres en el sector de seguridad y defensa<sup>70</sup>. En el marco de estas reformas, en el año 2009 se implementó el Primer Plan de Acción Nacional (PAN) para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Chile se convirtió en el primer país de Latinoamérica en implementar un Plan que buscaba impulsar la incorporación de una perspectiva de género en el sector de la defensa, incluyendo a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el Plan carecía de un sistema específico de seguimiento y rendición de cuentas, por lo que nunca se pudo saber si y cómo influyó en las instituciones militares. En el año 2015 Chile implementó un segundo Plan que buscaba enmendar los errores del primero mediante la incorporación de una serie de objetivos estratégicos y específicos con un sistema de indicadores y rendición de cuentas<sup>71</sup>. Los resultados del segundo PAN aún no han sido publicados.

Los desarrollos descritos demuestran el interés y cierta importancia que se le ha dado al incluir a las mujeres en las Fuerzas Armadas, por lo menos retóricamente. En la Separata del Libro de Defensa Nacional titulada “Participación de las Mujeres en las Fuerzas Armadas”, publicada en el año 2005<sup>72</sup>, la FACH constata que: “El Alto Mando considera que la incorporación de mujeres potencia su recurso humano en el aporte al desarrollo nacional y a la seguridad en materias de la defensa. Las mujeres han contribuido al profesionalismo de la Institución, cubriendo los requerimientos y necesidades en diversos escalafones y jerarquías”<sup>73</sup>. Se reconoce explícitamente que la diversidad de personas no es un impedimen-

---

69 ZALAQUETT, Cherie. *Chilenas en armas: testimonios e historia de mujeres militares y guerrilleras subversivas*. [S. l.]: Editorial Catalonia, 2009. ISBN 956-324-634-9 ; CASTRILLÓN, Liliana y VON CHRISMAR, Pía. *Ibíd.*

70 CASTRILLÓN, Liliana y VON CHRISMAR, Pía. *Ibíd.*

71 GAUCHÉ Marchetti, Ximena. Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad: Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno. *Revista de derecho (Valdivia)*. Universidad Austral de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2017, Vol. 30, no 2, pp. 203-223. ISBN 0718-0950.

72 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. *Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Separata de actualización del Libro de Defensa Nacional*. Santiago : Gobierno de Chile, mars 2005.

73 *Ibíd.* p. 28.

to para la eficacia militar, como lo han sostenido algunos<sup>74</sup>, sino al contrario, un factor que aumenta la eficacia<sup>75</sup>. En esta línea, la Armada reconoce que: “La integración de mujeres tiene importantes ventajas para la Institución, ya que permite disponer de una mejor y más amplia base de selección, incorporando con ello diversas habilidades y destrezas”<sup>76</sup>. Además, se enfatiza en que la igualdad es clave para la retención de personal, independiente de su género: “Mantener un ambiente de respeto por todos los individuos que posibilite tanto el desarrollo profesional como el cumplimiento de las misiones encomendadas es parte de las responsabilidades del mando. Ello fortalece la moral y actúa como un incentivo para la retención de los recursos humanos más calificados”<sup>77</sup>. Este compromiso se ha mantenido de forma transversal y en el tiempo. Hoy en día, las campañas de reclutamiento de las tres ramas apuntan tanto a hombres como a mujeres, con imágenes que muestran a mujeres en uniforme, como aviadoras (campaña admisión Escuela de Aviación 2020), apuntando un fusil (campaña Admisión Escuela Militar 2021), como mecánicos (campaña admisión Escuela de Especialidades FACH 2021) y “líderes” (campaña admisión Escuela Militar 2019, 2020).

Por otro lado, y no obstante el objetivo de promover la integración y permanencia de las mujeres en las Fuerzas Armadas, este proceso aún no está terminado. La misma Separata del Libro de Defensa Nacional reconoció en 2005: “La integración de mujeres a las Fuerzas Armadas no está exenta de desafíos”<sup>78</sup>. Más de una década después, en 2018, el Ejército declaró que “aún quedan desafíos”<sup>79</sup>. Un estudio sobre el desempeño de los cascos azules chilenos en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) durante 2004-2017 concluyó que hubo desigualdad en algunas condiciones de despliegue entre mujeres y hombres en la misión<sup>80</sup>. Asimismo, la representación de mujeres en las Fuerzas Armadas está muy por debajo de la mitad, con alrededor de 20% a 25%, incluyendo la categoría de empleados civiles, donde hay una tasa de mujeres mucho más alta que en otras categorías. Con eso, la tasa de mujeres militares es solo una fracción del tercio que la sociología organizacional considera necesario para que un grupo salga de su estatus de minoría y se alcance una mezcla estable entre los sexos, como lo reconoce por ejemplo la *Bundeswehr* alemana<sup>81</sup>. Por tanto, a pesar de los avances numéricos que se evidencian en los últimos años en el reclutamiento de mujeres en diferentes categorías (oficiales, soldados conscriptos, etc.), es relevante saber cuáles son los obstáculos reales y percibidos para la integración plena de la mujer y su pertenencia en las instituciones militares.

### Experiencia de las oficiales chilenas

Esta sección presenta la evidencia de las entrevistas realizadas de acuerdo a los tres grupos de factores que guiaron el estudio: el desarrollo profesional, el entorno laboral y la conciliación entre vida personal y carrera militar. No se pretende que lo expuesto sea

---

74 ARANDA Mora, Óscar. Mujeres en la Armada de Chile. *Revista de Marina*. 2001, Vol. 5, pp. 434-438.

75 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. Op. Cit. p. 10.

76 *Ibíd.* p. 18.

77 *Ibíd.* p. 10.

78 *Ibíd.*

79 EJÉRCITO DE CHILE. Loc. Cit.

80 JENNE, Nicole y ULLOA, Fiorella. Loc. Cit.

81 DEUTSCHER BUNDESTAG. Loc. Cit.

exhaustivo; lo que se señala aquí son los aspectos que las oficiales de las distintas ramas destacaron y que reflejan más de una opinión u experiencia individual. El texto diferencia según la rama que sea pertinente; cuando no se menciona una institución en particular se entiende que el punto aplica a todas por igual o por lo menos de forma similar.

### *Desarrollo profesional*

En base de la evidencia recabada es posible identificar dos factores relacionados con el desarrollo profesional que obstaculizan la integración plena de las mujeres en las tres instituciones, más allá de las restricciones formales que impone la Armada: la auto-selección y la falta de una convicción fuerte de que la cultura militar chilena sea inclusiva tanto de hombres como de mujeres.

Salvo por la Armada, que limita el desarrollo profesional de mujeres en cuanto, por ejemplo, no se les permite optar por la infantería de marina, todas las especialidades y áreas de las Fuerzas Armadas están abiertas a militares femeninos. Sin embargo, siguen existiendo funciones tradicionalmente masculinas donde no hay mujeres o donde son muy pocas (Comandos), que son las carreras que muchas veces conforman la elite de las instituciones y que llevan a los puestos de más alto rango. Lo más seguro es que haya un conjunto de factores que explican este fenómeno, entre ellos un elemento que se mencionó repetidamente en las entrevistas: la auto-selección de las mujeres. Como dijo una oficial: “En el papel hay igualdad, pero en la práctica las mujeres tienen posibilidades que no aprovechan. [...] Lo que falta es el empoderamiento, hay un bloqueo de la mente, se encierran en los roles “femeninos”, entre ellos el de ser madre donde eso significa tener una mayor responsabilidad que el padre”<sup>82</sup>.

Entre las entrevistadas que mencionaron el aspecto de la auto-selección existe un amplio acuerdo de que esto se debe a que “las mujeres se estancan en un tema cultural”<sup>83</sup> y que “la sociedad las encamina hacia eso [los roles tradicionalmente femeninos]”<sup>84</sup>. En otras palabras, aunque se supone que tienen libertad de elección, esta llega a sus límites cuando choca con las normas sociales. La norma que se mencionó más frecuentemente es la que asigna la responsabilidad del cuidado de los hijos a las madres. Así una oficial observó: “Me llama la atención que las mujeres que postulaban, se dedicaban y hacían carrera en armas siempre llegan a un momento de su carrera que es un quiebre. Este hito es tener hijos. Cuando tienen grado de teniente, las mujeres optan por un cambio”<sup>85</sup>. Afirmando esta observación, otra oficial explicó que se decidió por una carrera no operativa porque al momento de elegir la especialidad “yo ya me proyectaba por el hecho de ser mamá o tener familia”<sup>86</sup>. En el Ejército, se indicó que la pandemia dejó en evidencia que entre las parejas militares fueron las mujeres más que los hombres las que se quedaron en casa para asumir funciones de cuidado, siempre y cuando hubieran cumplido con 20 años de servicio.

---

82 Entrevista oficial #1.

83 Entrevista #21.

84 Entrevista oficial #2.

85 Entrevista oficial #2.

86 Entrevista oficial #19.

Si bien es posible romper con estas normas, elegir un camino que diverge de lo que es considerado apropiado implica un costo que los hombres no tienen. Así, por ejemplo, algunas oficiales “viven discriminación por las mismas mujeres, por ser exigentes y querer algo más que la familia”<sup>87</sup>.

Aparte de las normas sociales relacionadas con la familia, oficiales de la FACH y de la Armada relacionaron la auto-selección de las mujeres también a los roles tradicionales de hombres y mujeres, y cómo estas todavía persisten en las Fuerzas Armadas. Como explicó una participante: “Hay limitaciones mentales de las mujeres, la idea de que ‘no me van a elegir porque soy mujer’. Muchas ni lo intentan porque piensan ‘no sé si me van a llevar porque soy mujer’. Hay una idea de que tener mujeres es más difícil, porque dicen ‘como lo haces en la parte logística, ¿con quién duerme?’. Más allá de la preparación profesional hay muchas limitaciones mentales”<sup>88</sup>. Los supuestos problemas logísticos, según piensan las oficiales, no representan problemas insuperables porque sí existe el deseo de desempeñarse, “una mujer sí se puede adaptar a todo eso y los hombres se hacen más problemas que uno en ese sentido”<sup>89</sup>. Otra oficial relató que “conocí a una chica que pidió irse a TNT y al desminado humanitario y le decían ‘es que no están las instalaciones’, ‘son puros hombres’. Entonces para evitarse ese tema ellos prefieren dejar a las mujeres en otros puestos”<sup>90</sup>. La misma observación fue hecha por una persona que trabajó varios años en el Ministerio de Defensa en temas de política de género: “Teníamos una relación muy cercana y buena con los militares, independientemente de lo duro que era tratar temas sobre la mesa. Porque si uno picaba fino la integración era súper cuestionada. La discusión que uno escuchaba en reuniones, por ejemplo, era que en los submarinos hay espacios muy reducidos, entonces, decían, ‘se producen roces, quizás nos pueden acusar de acoso’. Entonces el problema es de ellos, no de las mujeres”<sup>91</sup>.

Entre los distintos factores que pueden ayudar a superar la auto-limitación de las militares, en línea con lo que se puede derivar de la literatura presentada, se destacó la importancia de tener una referente femenina en la cual las mujeres militares se puedan proyectar. En su decisión de optar por un paso que pocas mujeres han hecho durante su carrera, una oficial explicó: “El clic más grande lo hizo la coronel que conocí. Ella y algunas otras oficiales [mujeres] me dieron la luz más que los hombres, aunque mis referentes han sido –por necesidad– hombres”<sup>92</sup>. Otra participante afirmó que se inspiró en una mujer antes de tomar una decisión decisiva para su carrera, a pesar de que “[h]abía otro oficial [en esta área], pero yo no me sentía identificada en él. Con ella compartíamos la misma profesión, yo sentía con ella que era algo que yo era capaz de hacer y que me gustaría hacer”<sup>93</sup>. La falta de incentivo para que las mujeres accedan a los roles tradicionalmente masculinos lleva a que la auto-selección perpetúe la brecha de género en este sentido. Como reflexionó una oficial: “amo mi especialidad, me ha permitido desarrollarme en diferentes temas,

---

87 Entrevista oficial #2.

88 Entrevista oficial #6.

89 Entrevista oficial #19.

90 Entrevista oficial #4.

91 Entrevista #20.

92 Entrevista oficial #9.

93 Entrevista oficial #15.

pero yo creo que me auto-limité en esa fecha [al decidir la especialidad] y nadie me dijo que yo podía hacer otra [operativa]. Viendo lo entretenido que es [...] hoy día hubiera tomado una decisión distinta”<sup>94</sup>.

En segundo lugar, lo que dificulta el desarrollo profesional de las mujeres es la falta de una convicción fuerte de que la cultura militar chilena es inclusiva tanto para hombres como para mujeres. Esta conclusión se sostiene en distintas reflexiones de las oficiales acerca de las posibilidades de llegar a los puestos más altos en la jerarquía militar y se relaciona con que fijan metas que no son las que les llevarían a ocupar estos puestos de liderazgo. Además, la percepción de que las Fuerzas Armadas no se definen en base a ser inclusivas sino que se vinculan a los más “masculino” se refleja en lo expresado sobre la importancia que le han dado a la equidad de género.

Al contrario de la idea de que “las puertas están abiertas” y que de aquí en adelante solo hay que esperar el ascenso de las oficiales y su progresión en la carrera, muchas de las entrevistadas dudan de que sea solo una cuestión de tiempo hasta que las mujeres integren los altos mandos y sean Comandante en Jefe. Más bien, piensan que las mujeres pueden enfrentar trabas y no contar con el apoyo de las cúpulas militares, actualmente compuestas únicamente por hombres. Como expresó una oficial: “No va a existir una Comandante en Jefe porque es una institución de hombres. La institución no lo va a permitir porque debe ser mandada por hombres, según su origen. Aparte que ninguna mujer ha logrado tener los años para lograr ser general, se van antes o las llaman a retiro antes. Yo creo que de cualquier forma van a evitar que alguien tenga los años para ser general”<sup>95</sup>. Una participante de otra rama reflexionó: “Quisiera pensar que no, pero puede que todavía existan personas que aún creen que las mujeres no debieran estar acá. Una vez un general en retiro me dijo que las mujeres no debimos haber entrado porque servimos solo para ser secretarías”<sup>96</sup>. Otra oficial, respondiendo a la pregunta de si ella creía que habían hombres que intentan obstaculizar el desarrollo profesional de una mujer en base de género, respondió: “Si, lo he visto, lo he escuchado y he sido testigo. Quizás no necesariamente un ascenso, pero sí la postulación a un curso, la destinación, etc. Al nivel al que estamos tenemos los ascensos asegurados. Hay otras cosas como cursos, destinaciones, ser parte de ciertas actividades, cosas así que por ser mujer a veces puede ser positivo o negativo. La excusa no es por ser mujer si no por cualquier cosa como ‘necesitamos alguien con talla 40 y usted no tiene talla 40’. Nadie dice que es por género, pero en general son puestos donde ya podría haber mujeres”<sup>97</sup>. Y también en la tercera rama se expresaron dudas sobre la integración plena de las mujeres en todas las áreas de las Fuerzas Armadas, incluyendo su liderazgo: “Yo creo que van a haber situaciones en que van a intentar frustrar que llegue una mujer al mando hasta que no puedan más”<sup>98</sup>.

La falta de una convicción fuerte de que la cultura militar chilena sea inclusiva influye directamente en las proyecciones del desarrollo profesional de las mujeres, como lo

---

94 Entrevista oficial #10.

95 Entrevista oficial #17.

96 Entrevista oficial #11.

97 Entrevista oficial #6.

98 Entrevista oficial #14.

demuestra la siguiente explicación de una oficial: “me encanta [la institución], he tenido la suerte de poder desarrollarme profesionalmente, ¿pero que más queda en los otros grados? ¿realmente podré ser general o comandante en jefe? Así que decidí retirarme muy prontamente, porque todavía tienen una cultura bastante machista. Nadie te quiere decir eso, pero más allá de los 20 años las proyecciones serían solo por las lucas”<sup>99</sup>. Además de mantener un liderazgo en una institución pública al servicio del país que no refleja a la sociedad, eso también implicará la falta de referentes mujeres para las futuras generaciones de oficiales femeninas. Como se mencionó, contar con una referente en la cual las mujeres y sobre todo las jóvenes se puedan reflejar, fue identificado como un factor clave entre varios para poder tener una carrera ambiciosa y exitosa en las Fuerzas Armadas.

Más allá de las percepciones de las oficiales sobre las posibilidades de las mujeres de llegar a liderar las instituciones, también se evidenciaron dudas respecto de si el compromiso con la equidad de género es genuino. “Que las mujeres puedan entrar a todos los escalafones se considera tremendo logro y para mí es algo básico. No es un premio, es lo que corresponde, es nuestro derecho”<sup>100</sup>. Reconociendo avances en muchos sentidos, la misma oficial constató que también “siempre hay resistencia a reconocer que hay problemas y pensar cómo la institución puede mejorar. Hay gente que piensa ‘por qué tanto tema con la mujer si al final ya están, qué más quieren si ya está todo dado, ya pueden postular a todos las especialidades’”. Esta observación fue compartida por una persona con años de trabajo en temas de género en el Ministerio de Defensa: “Hay una ridiculización del tema porque no es parte de su cultura, una postura como de ‘a ver cuántas mujeres quieren ahora’”<sup>101</sup>.

Respecto a los efectos de los obstáculos identificados sobre la permanencia de las mujeres en las instituciones militares, solo es posible identificar una posible relación pasados los 20 años de servicio que son necesarios para obtener una pensión, además de otros beneficios. El perder estos derechos desincentiva una renuncia voluntaria antes de los 20 años cumplidos, como lo reconoció una oficial: “Las mujeres son porfiadas, no se van, a pesar de que puede ser duro, a pesar de los problemas, no quieren demostrar debilidad. Subsisten en la institución hasta los 20 años por lo menos”<sup>102</sup>.

Considerando las barreras descritas en el desarrollo profesional de las oficiales, que no son insuperables, pero que aun así no dejan de representar barreras, una participante concluyó: “se dice que las puertas están abiertas, pero con eso no basta”<sup>103</sup>.

### *Entorno laboral*

En lo que se refiere al entorno laboral, es posible identificar cuatro factores que contribuyen a la existencia de una brecha de género y que influyen, con variada frecuencia e intensidad, en la vida cotidiana de las oficiales: experiencias discriminatorias, comentarios/“tallas”/bromas, auto-exigencia y violencia sexual. Las entrevistas además revelaron

---

99 Entrevista oficial #4.

100 Entrevista oficial #10.

101 Entrevista oficial #2.

102 Entrevista oficial #10.

103 Entrevista #21.

dos condiciones que definen cuán presente son estos factores: el cambio generacional y el área de trabajo y especialización. A continuación, se discutirán estas dos condiciones antes de abordar cada factor individualmente.

Las entrevistadas que no son de la primera o segunda generación de oficiales femeninas señalaron de forma casi unánime que su paso por las escuelas matrices ha sido el más igualitario de su carrera. Como recordó una entrevistada, “nunca vi una discriminación ni positiva ni negativa en la Escuela. Eso cambió cuando egresé”<sup>104</sup>.

Asimismo, comparten la apreciación de que el cambio generacional entre quienes fueron socializados en unas Fuerzas Armadas sin o con muy pocas mujeres y quienes cursaron la escuela junto a mujeres es fuertemente marcado. Según dijo una participante, “hay hombres que dicen ‘que se ven lindas las mujeres con uniforme’, pero en realidad no las aprecian como tal, pero ya casi no quedan de esos”<sup>105</sup>. Hacia el otro extremo, las oficiales también reportaron discriminación positiva por parte de las generaciones más antiguas, que sin embargo a muchas les incomodaba: “Los oficiales más antiguos todavía les cuesta relacionarse con mujeres. Hay una discriminación positiva. Uno ve que los grados menos antiguos son compañeros, son de par a par, no digo que no haya un respeto, pero es distinto. Es como más cercano”<sup>106</sup>. A pesar del cambio generacional observado, varias oficiales destacaron la necesidad de que “hay que hacer un trabajo grande igual”<sup>107</sup>, que el cambio generacional no va a cerrar la brecha de género. En este sentido, y en línea con la observación de que las generaciones jóvenes son de par a par, otra entrevistada contó: “Creo que son prácticas que traspasan las generaciones [...] Nuestros compañeros de curso nos ven como uno más, entonces hablan en el grupo de WhatsApp como si estuvieran entre ellos y de repente dicen una cantidad de cosas que no las hablarían con su esposa al frente”<sup>108</sup>. Resumiendo las percepciones sobre las diferencias generacionales, si bien estas son notables y encaminadas hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres, el cambio generacional por sí solo no va a cerrar la brecha por completo.

Otra condición que en base a las entrevistas parece definir la frecuencia e intensidad con las que influyen los factores que limitan a las mujeres en el ejercicio de su trabajo es el ámbito de desempeño. En áreas tradicionalmente femeninas, como lo son recursos humanos y sanidad, por ejemplo, el trato parece ser más igualitario que en áreas donde las mujeres recién están entrando. “Hay escalafones fuertemente masculinizados, como artillería, versus un oficial de administración, entonces depende mucho de la jefatura, unidad y área de desempeño,” constató una participante<sup>109</sup>. Las oficiales que ocupan roles todavía considerados ‘masculinos’ reportaron experiencias que sus pares en ámbitos con mayor presencia de mujeres parecen no tener. Así una de las entrevistadas recordó que cuando empezó su curso de especialidad “de frentón uno me dijo ‘yo no quería mujeres en este grupo, me da lata que vinieras’ [...] Al final me pidió disculpas. Me dio lata que tuviera que

---

104 Entrevista oficial #7.

105 Entrevista #22.

106 Entrevista oficial #15.

107 Entrevista oficial #6.

108 Entrevista oficial #10.

109 *Ibíd.*

ganármelo. A veces creo que sería bueno un cambio de mentalidad”<sup>110</sup>. Otra oficial relató: “yo era la única oficial mujer. No es que me haya sentido discriminada, pero sí siempre está el comentario de repente mal intencionado.” En el caso de una situación muy similar, otra participante reportó que “fue una muy buena experiencia y todo bien,” relacionándolo con que sus superiores eran “súper cuidadosos” y conscientes de su situación como única mujer oficial. Este contraste resalta la importancia del liderazgo con perspectiva de género.

Con respecto a cómo viven su entorno laboral, casi todas las oficiales reportaron distintas experiencias discriminatorias en base de género. Pocos casos fueron tan extremos como el de un superior que eventualmente tuvo que responsabilizarse por el maltrato de varias mujeres. “Lo que me llamó más la atención fue que él ya había tenido problemas con mujeres en años anteriores y ya habían presentado quejas en su contra, pero él seguía ahí,” contó la oficial que vivió esta situación tempranamente en su carrera<sup>111</sup>.

El tipo de experiencia discriminatoria que más se mencionó en las entrevistas son cuestionamientos de sus capacidades o incluso su lealtad, lo que las oficiales relacionaron claramente con el hecho de ser mujer. Una oficial explicó: “este año llegó un nuevo jefe [a la unidad]. Cuando llegó, él nunca había trabajado con una mujer y me llamo a su oficina. Me dijo ‘vamos a tener mucho trabajo por la pandemia, si te sientes cansada o no eres capaz de cumplir con todos los requerimientos, descansa en mí’. Me dijo ‘no te lo tomes mal, solo si no eres capaz para que me digas’. Yo decía ‘que lata tener que demostrarle a una persona que yo sí soy capaz’. Me cuestionó”<sup>112</sup>. En otro caso, el cuestionamiento llegó a tal nivel que la oficial constató que le “hacía la vida en cuadritos, [...] lo pasé mal porque él [mi jefe] siempre me cuestionó por el hecho de ser mujer. Siempre daba las cosas a otro oficial hombre para chequear. No confiaba, le complicaba que una mujer lo asesorara”<sup>113</sup>. Y en otro caso una entrevistada contó cómo, siendo la única mujer en su unidad, se dio cuenta que a veces sus compañeros dejaban de hablar cuando se acercaba: “llegas y cambian la conversación. [...] a veces te aíslan. Son más cautos. Hasta que puedes demostrar que eres efectivamente uno más de ellos”<sup>114</sup>.

Este tipo de cuestionamientos se reflejó en que las oficiales fueron puestas a prueba en “pegas ‘tontas’ por decirlo así para demostrar mi capacidad. Nos mandaban a hacer pegas para demostrar la capacidad. Al final, ellos sí se dan cuenta que uno trabaja bien”<sup>115</sup>. En esta misma línea, otra entrevistada recordó que, al llegar a una nueva destinación, “mi nuevo jefe me dio duro dos meses, pero después me dijo ‘veo que lo hace bien’”<sup>116</sup>.

En consecuencia, también los logros se cuestionan o se trivializan. Una participante expresó esta discriminación cuando habló de “un sentimiento de evaluación diferente. Ellos dicen ‘ella logró tal cosa porque es mujer’. Los hombres siempre hacen la evaluación de

---

110 Se omite cita aquí y en el resto del párrafo para garantizar el anonimato.

111 Entrevista oficial #7.

112 Entrevista oficial #14.

113 Entrevista oficial #17.

114 Entrevista oficial #15.

115 Entrevista oficial #4.

116 Entrevista oficial #3.



los desempeños desde el punto de vista del género y no porque tengas un buen desempeño”<sup>117</sup>. Otra oficial constató: “Hay cierto tipo de personas que todavía tienden a decir que hay mujeres que obtienen lo que obtienen por ser mujeres. ¿En que resulta eso? Que a veces uno tiene que esforzarse el doble para decir que lo que conseguí lo conseguí por méritos propios. Puede que haya mujeres que tratan de ganárselas ‘porque son bonitas’, pero en mi caso puntual no, y conozco también compañeras que se sobre exigen para demostrar que se lo merecen”<sup>118</sup>.

Otro tipo de experiencia discriminatoria se relaciona con comentarios sobre el aspecto físico y la sexualización de oficiales femeninas. Como recordó una participante: “Apenas llegamos dijeron que nunca habían tenido tantas mujeres. Nos llamaron y nos dijeron ‘pórtense bien, ojo con traer gente acá’. Yo le dije: mi comandante, espero pues que las instrucciones que nos dan sean las mismas para los hombres”<sup>119</sup>. Otra situación donde una oficial reportó ser interpretada dentro de un contexto sexualizado de forma involuntaria fue durante un ejercicio de liderazgo: “si tengo dos personas a cargo, hombre y mujer, yo me acerco a la mujer preguntando como está, si necesita algo, y lo acoge bien. Pero si hago eso con un hombre algunos hombres piensan mal como ‘ah, le interesa, está con un doble sentido o puede que le guste’. Ese problema recae mucho en las oficiales solteras. [...] Hay que ser súper cuidadoso, [...] mostrar preocupación, pero fríamente.” Uno siempre andaba preocupado de eso”<sup>120</sup>.

El segundo factor relacionado con el entorno laboral que influye sobre las mujeres oficiales de forma diferente que sobre sus compañeros son los comentarios, bromas y “tallas”. Vale mencionar que eso no se refiere a comentarios aislados, sino a conductas más o menos regulares dependiendo del ámbito de trabajo. Según dijo una oficial, “se mantiene, pero es súper relativo. Hay personas que lo tienen súper presente y son muy cuidadosas y a otras les da lo mismo y mantienen ese tipo de conductas. [...] pasa en todos los niveles”<sup>121</sup>. La mayoría de las oficiales que mencionaron recibir comentarios en base de género reportó que se acostumbra y que “tratan de responder en el mismo sentido” aunque al principio les moleste<sup>122</sup>. Una oficial se refirió a este proceso como “nuestra mentalidad se va masculinizando”<sup>123</sup>. Se puede evidenciar que existe una apreciación que ante comentarios inapropiados es posible frenar la conducta, aunque “de una forma chistosa, no conviene irse mucho más allá”<sup>124</sup>. Una oficial problematizó la delgada línea entre aceptar lo que otro entiende como “broma” y tener que aceptarlo: “Todos dicen ‘ay que exageradas, les tiran una talla y se enojan’, pero es que si es un tema de todos los días cambia la intensidad. El tema es cómo muchas mujeres en esa situación mienten, se ríen, hacen como que no les

---

117 Entrevista oficial #6.

118 Entrevista oficial #11.

119 Entrevista oficial #14.

120 Entrevista oficial #11.

121 Entrevista oficial #10.

122 Entrevista oficial #19.

123 *Ibíd.*

124 Entrevista oficial #8.

afecta. Eso es una reacción general. Ellos te dicen ‘pero mire la comandante que se ríe’, pero en verdad es que ella tiene que cuidar su pega”<sup>125</sup>.

Un tercer factor que define el desarrollo profesional de las oficiales de forma distinta que a sus pares masculinos es la auto-exigencia producto de factores que son externos a la mujer, aunque algunas sugirieron que el elevado nivel de auto-exigencia también se debe a que las mujeres son por naturaleza más preocupadas por cumplir con sus tareas. Sin excepción, todas las entrevistadas respondieron afirmativo a la pregunta de si las mujeres son más exigentes consigo mismas de lo que son los hombres. Eso se explicó con referencia a la necesidad de validarse en un contexto predominantemente masculino.

Las oficiales destacaron que debido a que son “más visibles”<sup>126</sup> y “más observadas porque en todos los grupos de trabajo somos menos”<sup>127</sup> se esfuerzan doblemente. Según explicó una oficial: “tenemos una exposición mediática heavy. Nadie tiene la estadística de cuántos hombres con licencia psiquiátrica hay, con lesiones de tobillo, pero todos saben cuántas mujeres con postnatal hay. Tenemos una presión constante por estar siempre demostrando que en realidad ‘sí puedo ser jefa, que también puedo hacer esto, que también puedo ser buena militar’ etc. Eso es una presión que tenemos las mujeres en general”<sup>128</sup>. La percepción de que como mujer, “uno tiene que trabajar el doble para demostrar que es la mitad de bueno que los hombres” fue transversal. “Todavía tienes que acreditar que estás porque te lo mereces y que eres igual de buena que el resto. Es como la realidad de las mujeres”<sup>129</sup>, constató una oficial y otra afirmó: “Fueron muy exigentes conmigo y dije ‘acá yo siempre tengo que ser la mejor’, para demostrarle a mis pares que siendo mujer igual podía estar dentro de las primeras. Y fui con todo. [...] porque para ser aceptadas, necesitamos destacar en algo. Si somos del montón no nos toman mucho en cuenta. Siempre hay que ir un poquito más arriba. Siempre he sentido eso, que hay que ser un poco mejor en algo para que alguien hable bien de ti [...] Los hombres que están en la media ya son aceptados, las mujeres no”<sup>130</sup>. Según una opinión es especialmente “en las tareas tradicionalmente masculinas [que las mujeres] aceleran, porque se preparan el doble y luchan por el hecho de ser mujer. A las mujeres les dudan las capacidades”<sup>131</sup>.

Las consecuencias de la necesidad de auto-exigirse más pueden ser positivas en cuanto aumenta el rendimiento. Por ejemplo, una oficial observó que muchas mujeres “son las primeras antigüedades, son más ordenadas y tienen mejores calificaciones”<sup>132</sup>. Por otro lado, hay una sensación de que: “tienes que siempre estar validándote, validar tu trabajo y

---

125 Entrevista oficial #3.

126 Entrevista oficial #10.

127 Entrevista oficial #6.

128 Entrevista oficial #10.

129 Entrevista oficial #15.

130 Entrevista oficial #7.

131 Entrevista oficial #3.

132 Entrevista oficial #19.

eso es un poco cansador,” lo que eventualmente podría influir en la decisión de permanecer o no en la institución<sup>133</sup>.

La auto-exigencia parece transmitirse por lo menos en algunos casos de una generación a otra. “Las más antiguas nos dicen ‘no, ustedes no pueden dejar que les pongan el pie encima’, y nosotras también lo decimos a las jóvenes,” según relató una oficial<sup>134</sup>. La actitud de “ser más pesadas y estrictas de lo que eran con nuestros compañeros hombres” estaría “recién cambiando” ya que “ahora que tenemos masa crítica de oficiales mujeres uno es más empático, no competitivas entre nosotras, por eso no somos menos militares”<sup>135</sup>.

El cuarto factor relacionado al entorno laboral que puede obstaculizar que las mujeres ejerzan sus funciones militares libremente es la violencia contra mujeres y el acoso sexual. En Chile, el acoso sexual no es un delito y es sancionado legalmente solo por el Código del Trabajo, que contempla un protocolo para denuncias que da lugar a sanciones. A diferencia del abuso y la violación, que se pueden presentar en las policías y fiscalías, en caso de acoso solo se puede recurrir al empleador o bien a la Inspección del Trabajo. En las Fuerzas Armadas, el acoso se rige por las normas que implementaron las tres instituciones en base de un protocolo conjunto del 2019, producto de un convenio firmado entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género en 2018.

Si bien para las primeras generaciones de mujeres la violencia sexual en el contexto laboral “no era una cosa que se hablaba”<sup>136</sup>, a pesar de que algunas observaron que el abuso era más frecuente<sup>137</sup>, las entrevistas indican fuertemente que el protocolo sobre el acoso generó consciencia respecto a la inaceptabilidad de la conducta y conocimiento sobre cómo reaccionar. “La promulgación del protocolo cambió las cosas, hasta el vocabulario,” constató una oficial<sup>138</sup>. Sin embargo, el acoso sigue existiendo, como el caso de una oficial a quien le tocaron el sostén cuando pasaron revista de la vestimenta y le dijeron: “el de ayer te quedó mejor”<sup>139</sup>. También lo reflejan los casos reportados que según fuentes informadas han ido en aumento. Esta tendencia no necesariamente significa un aumento de casos, pero puede ser producto de mayor confianza por parte de las víctimas de que las conductas ilegítimas no serán toleradas. Entre las oficiales entrevistadas la determinación de reportar en caso de acoso sexual variaba, como así también su percepción sobre si la mayoría de sus compañeras denunciaría o no. Vale destacar que no hay un patrón que permita relacionar lo que uno haría con la percepción sobre lo que haría la mayoría.

Mientras que algunas oficiales dijeron creer que “la mayoría reportaría. Cada día más”<sup>140</sup>, muchas expresaron dudas. Como explicó una oficial: “Siento que de repente se dejan intimidar mucho por un grado más antiguo. Dudaría si los grados más bajos lo harían

---

133 Entrevista oficial #14.

134 Entrevista oficial #10.

135 *Ibíd.*

136 Entrevista oficial #13.

137 Entrevista oficial #2.

138 Entrevista oficial #9.

139 Entrevista #20.

140 Entrevista oficial #9.

saber”<sup>141</sup>. Otra, partiendo de dudas propias, también estimó que la mayoría de sus compañeras no reportaría por “miedo a que uno va a quedar manchado como ‘la que denunció algo’. Lo que significa [el acoso] y lo que tengo que hacer es claro, pero no tengo tanta seguridad en reportarlo, porque es bastante mal mirado. Es bastante inseguro la forma en que se lo va a tomar la gente. Me lo pensaría mucho para denunciar algo así”<sup>142</sup>. La misma apreciación fue compartida por otra oficial que explicó: “hay miedo ‘¿Qué va a pasar conmigo? ¿Me van a hablar? ¿Me van a evaluar mal? ¿Va a pasar algo con mi denuncia?’ Hay mucho análisis de lo que va a pasar después ‘¿me van a aislar?’, etc.”<sup>143</sup>. En el caso de una oficial que había sufrido violencia por su expareja militar y que no recibió ayuda por parte de la institución, sino incluso cuestionamientos y sanciones, el miedo a reportar viene de su propia experiencia, aunque el hecho ocurrió antes de que las Fuerzas Armadas empezaran a mirar con preocupación la violencia contra mujeres y el acoso sexual. “No sé si hoy reportaría. La mayoría de mis compañeras no reportaría, por experiencias de otras personas. He sabido de que cuando ellas hacen una denuncia no se sigue el protocolo como se tiene que seguir. [...] Se hace una investigación sumaria y en un cierto tiempo el proceso debería estar cerrado, pero no se sigue ese protocolo. Hay mujeres que siguen esperando o que encuentran que tuvieron un grado de culpabilidad en este proceso de violencia y terminan sancionadas”<sup>144</sup>. Al indagar por el cumplimiento de los plazos establecidos, se encontró que no siempre se cumplen por los procesos recursivos que pueden demorar. Lo expresado por la oficial deja en evidencia que, si bien se conoce el protocolo y su objetivo, es imperativo dar continuidad a la difusión e información sobre su aplicación.

### *Vida privada*

En relación a la vida familiar, las entrevistadas abordaron principalmente el tema de tener hijos. Con respecto a la vida en pareja, se mencionaron algunos pocos casos donde el hecho de que las destinaciones de dos servidores no coincidieron, lo que causó descontento. Debido a la falta de profundización de este estudio en los criterios usados por parte de las instituciones al momento de definir las destinaciones no se desprenden conclusiones al respecto.

El hecho de que la conciliación entre una carrera militar y tener hijos haya sido una preocupación de las Fuerzas Armadas se puede desprender de las distintas campañas de reclutamiento en los últimos años, donde las tres ramas se han presentado como empleadoras que proveen al personal flexibilidad y servicios de cuidado<sup>145</sup>.

Con respecto a la maternidad, existe un amplio acuerdo entre las entrevistadas de que “significa un hito en la carrera, hay un antes y un después” por el tiempo que requiere

---

141 Entrevista oficial #19.

142 Entrevista oficial #8.

143 Entrevista oficial #6.

144 Entrevista oficial #14.

145 Véase también los videos corporativos MINISTERIO DE DEFENSA. *Testimonio Armada*. Grabación de video : Gobierno de Chile, 2020 ; MINISTERIO DE DEFENSA. *Testimonio Ejército*. Grabación de video : Gobierno de Chile, 2020 ; MINISTERIO DE DEFENSA. *Testimonio FACH*. Grabación de video : Gobierno de Chile, 2020.

el cuidado de los hijos<sup>146</sup>. Si bien el cuidado debería significar la misma responsabilidad para madres y padres, las oficiales coinciden en que socialmente a ellas se les entrega la responsabilidad, mientras que de los padres solo se espera que ayuden. “Hasta las mujeres lo tienen muy asumido, que quedar embarazada y tener hijos es una responsabilidad y un problema suyo, no ven que tiene que ser de la familia,” explicó una oficial<sup>147</sup>. Otra afirmó: “las Fuerzas Armadas son un reflejo de la sociedad, y ahí prima la idea que las mujeres son cuidadoras, etc. Lo que hace falta es un trabajo profundo en las mujeres [...] hay una cultura culposa: no estoy con mis hijos, ellos están mal porque yo.... [...] Sentimos obligaciones en el frente interno que son las mismas para los hombres, pero ellos no lo sienten o no lo sienten tan fuerte”<sup>148</sup>. El fenómeno de la culpa se mencionó también por otra oficial, que contó: “Yo no sé si la carrera militar es la que genera un problema. Yo tengo un problema base que es ser madre culposa. [...] Siempre siento que les falté a mis hijos”<sup>149</sup>.

En la construcción y re-construcción del estereotipo de género de la madre cuidadora las mujeres son parte. Como recordó una entrevistada: “hasta mis propias compañeras me decían ‘cómo puedes dejar a tus hijos solos’ cuando iba a campaña o ‘qué maternidad es esta’, ‘qué habrá hecho con sus hijos’ y eso para mí significaba una carga emocional tremenda”<sup>150</sup>.

El hecho de que socialmente se delega el cuidado de los hijos a la mujer no significa que las instituciones militares no deban tener un rol en cerrar esta brecha, sobre todo porque teniendo una organización altamente jerarquizada, se implementan decisiones más fácilmente que en otras instituciones. Sin embargo, a partir de las experiencias recogidas para este estudio, se evidencia que también en las Fuerzas Armadas se reproducen los estereotipos de género respecto al cuidado más de lo que se contrarrestan. Según una oficial, “hay un sujeto militar que es heterosexual, blanco, fuerte, un hombre (no padre). Eso es una persona que no crea problemas. Mientras las mujeres son más masculinas, mejor, porque no crean problemas. No existe el sujeto militar femenino. Por eso, la institución ve el embarazo como un problema”<sup>151</sup>. Otra oficial de una rama distinta contó: “Durante un tiempo tenía un jefe que no quería mujeres porque éramos un cacho, iban a tener guagua. Yo incluso cuando tenía que pedir permiso porque mi hijo estaba enfermo o por amamantar me dolía la guata, aunque me correspondía y era mi derecho”<sup>152</sup>. Con respecto al cuidado, también es posible evidenciar situaciones donde desde la institución se reforzó la idea de que son las mujeres las que tienen la primera responsabilidad. “Toma el ejemplo de un matrimonio, ambos militares con grado de capitán. Si están ambos lejos de la ciudad de origen, careciendo de redes de apoyo y tienen hijos, uno de los dos debe quedarse en la casa o volver a la ciudad de origen. Casi siempre es la mujer y no el hombre el que debe volver a casa. Muchas veces son los mandos de la unidad que inciden en eso porque piensan que

---

146 Entrevista oficial #10.

147 *Ibíd.*

148 Entrevista oficial #1.

149 Entrevista oficial #15.

150 Entrevista oficial #2.

151 Entrevista oficial #10.

152 Entrevista oficial #4.

la mujer es reemplazable, pero el hombre no. Entonces indican que el hombre debe ir a campaña pero la mujer debe salir del cargo que tiene"<sup>153</sup>.

La desigualdad respecto a lo que significa la relación entre el trabajo remunerado y el no remunerado también afecta negativamente a los hombres que quieren asumir plenamente su papel como padres, según reportaron varias oficiales. Una entrevistada recordó que a sus compañeros les preguntaban: “y tú, porque pides este permiso, donde está tu mujer? ¿Por qué tu mujer no se hace cargo?”<sup>154</sup>. Otra reporta haber escuchado comentarios similares. “Hay hombres que se quedan con el permiso de paternidad en casa y eso es mal visto en [la institución]. Se les dice ‘oiga usted vaya a mandar, no se quede en la casa’ y se dice ‘ah pero que pasó ahí’”<sup>155</sup>.

El hecho de que es más difícil para las mujeres que para hombres conciliar su carrera militar con tener hijos causa dudas en las oficiales jóvenes. Así se comentó: “Lo que a mí me piden sí o sí significa largos tiempos fuera de la casa. Eso es mi mayor preocupación. ¿Se podrá compatibilizar con una familia?”<sup>156</sup>.

### Conclusiones y recomendaciones

Muy probablemente las conclusiones derivadas del presente estudio son poco sorprendentes. Como bien resumió una entrevistada: “Hemos ido de menos a más”<sup>157</sup>. A pesar de ocasionales declaraciones de que “[n]o hay barreras para la mujer en la defensa nacional”<sup>158</sup>, se reconoce fuera y dentro de las Fuerzas Armadas que la igualdad en papel no significa que se cerró la brecha de género. En este estudio se identificaron obstáculos que enfrentan las oficiales en relación a su desarrollo profesional, el entorno laboral y en cuanto a la compatibilidad de su carrera profesional con tener hijos. Naturalmente, estos obstáculos están estrechamente relacionados con la desigualdad de género que existe en la sociedad chilena, pero eso no justifica descansar en el cambio generacional o los procesos de habituación, que se han dado en las distintas instituciones y áreas militares.

Es interesante notar, en todo caso, que las oficiales muchas veces aceptan y reproducen el mismo discurso de que no hay barreras, solo para notar después que sí han recibido tratos distintos de los que reciben los hombres, no siempre graves, pero muchas veces a su desventaja. Esa disonancia apunta a un grado de normalización de diferencias en base de género.

Este estudio es solo un primer paso en el desarrollo de conocimiento sistemático sobre persistentes estructuras masculinizadas en las Fuerzas Armadas que obstaculizan el

---

153 Entrevista oficial #2.

154 Entrevista oficial #10.

155 Entrevista oficial #2.

156 Se omite cita para garantizar el anonimato.

157 Entrevista oficial #19.

158 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *No hay barreras para la Mujer en la Defensa Nacional*. [S. l.] : [s. n.], 3 agosto 2017. Disponible en : <https://www.defensa.cl/temas-principales/no-hay-barreras-para-la-mujer-en-la-defensa-nacional/>

desempeño y la carrera de mujeres militares. Será necesario ampliar este campo de estudio, completándolo con otros métodos, análisis de datos y una participación más amplia, tanto de mujeres oficiales, suboficiales y eventualmente soldados conscriptos femeninos, como también de hombres. En últimos términos, y como expresó la oficial citada en el título de este artículo, el problema con la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas no lo han tenido las mujeres, sino los hombres. Es por ende importante analizar de forma sistemática las experiencias de los hombres al respecto, sus percepciones y posibles resistencias.

A pesar de las limitaciones del estudio, en base de los resultados obtenidos, se pueden derivar una serie de recomendaciones prácticas con el fin de fomentar la igualdad de género en las Fuerzas Armadas. Eso porque, en las palabras del Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, “la igualdad de género no solo es lo correcto, sino que también lo inteligente” para hacer<sup>159</sup>.

### *Recomendaciones generales*

Se proponen tres recomendaciones generales que atenderían a las necesidades respecto al desarrollo profesional, el entorno laboral y la vida personal:

1. Evaluar la posibilidad de abordar el tema de género institucionalmente donde la figura de la persona encargada de género tenga una estructura orgánica y cuente con una capacitación específica, personal capacitado y recursos designados. Mientras que en Argentina y Portugal, por ejemplo, las Fuerzas Armadas cuentan con una oficina de género, en varios países de la OTAN existen otras entidades militares designadas para implementar políticas de género, puntos focales o asesores a distintos niveles.
2. Contar con mayor capacitación sobre lo que significa tener una perspectiva de género en las políticas y la labor diaria de las Fuerzas Armadas, donde una perspectiva de género significa, de acuerdo con la definición de las Naciones Unidas: “El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género”<sup>160</sup>. Esta medida reconocería el rol que tiene la jefatura de unidad y comandantes en el funcionamiento cotidiano de las Fuerzas Armadas.

---

159 STOLTENBERG, Jens. *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Women Political Leaders Summit*. [S. l.]: NATO, 21 June 2021. Disponible en : [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_185443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_185443.htm).

160 NACIONES UNIDAS. *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997*. [S. l.]: Naciones Unidas, Asamblea General, 9 julio 1997. Disponible en : [https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A\\_52\\_3\\_Rev.1-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A_52_3_Rev.1-ES.pdf).

3. No dejar que el tema de la igualdad de género ocupe un nicho como “asunto de mujeres”, sino tomar medidas proactivas de adoctrinamiento para que se vuelva parte de la cultura organizacional e identidad militar chilena. El cambio debe ser impulsado desde arriba, con lineamientos específicos, claros y estrictos.

*Recomendaciones específicas adicionales*

Se recomiendan medidas adicionales específicas para atender las necesidades relacionadas con el entorno laboral y la vida personal, respectivamente.

Recomendaciones relacionadas con el entorno profesional:

1. Seguir difundiendo información sobre el protocolo sobre acoso sexual, haciendo hincapié en que las investigaciones no se dejarán influir por el grado del acusado ni de la víctima.
2. Dar a conocer el trabajo de las instituciones en aplicar los protocolos respecto al acoso sexual y abuso sexual, hasta tomar las decisiones correspondientes, con el fin de aumentar la confianza en los protocolos, tal y como es la práctica en varias Fuerzas Armadas pertenecientes a la OTAN y otras. Considerar hacer público y dar a conocer internamente los números de casos denunciados, investigaciones concluidas y los resultados.

Recomendación relacionada con la vida personal:

Evaluar medidas adicionales para apoyar al desarrollo profesional de las mujeres que deciden ser madre, poniendo énfasis en la responsabilidad de la familia y no de la mujer.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUDO Arroyo, Yolanda. La participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas españolas : de la incorporación a la integración. *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Enero 2014, no 7, p. 9. DOI 10.5944/comunitania.7.1.
- ALVINIUS, Aida, KREKULA, Clary y LARSSON, Gerry. Managing visibility and differentiating in recruitment of women as leaders in the armed forces. *Journal of Gender Studies*. Julio 2018, Vol. 27, no 5, pp. 534-546. DOI 10.1080/09589236.2016.1243048.
- ARANDA Mora, Óscar. Mujeres en la Armada de Chile. *Revista de Marina*. 2001, Vol. 5, pp. 434-438.
- ASCH, Beth J., MILLER, Trey y WEINBERGER, Gabriel. *Can We Explain Gender Differences in Officer Career Progression?* Santa Mónica, Calif : RAND Corporation, 2016. Research report, RR-1288-OSD. ISBN 978-0-8330-9461-2. 2016.
- BARNES, Rachel, STEVELINK, Sharon A. M., DANDEKER, Christopher y FEAR, Nicola T. Military Mothers. En: GEWIRTZ, Abigail H. y YOUSSEF, Adriana M. (dir.), *Parenting and Children's Resilience in Military Families*. Cham: Springer International Publishing, 2016, pp. 65-92. DOI 10.1007/978-3-319-12556-5\_5.
- BENSAHEL, Nora, BARNO, David, KIDDER, Katherine y SAYLER, Kelley. Battlefields and Boardrooms. *Women's Leadership in the Military and the Private Sector*. Washington, DC: Center for a New American Security. 2015.
- BLONDIN, Maryvonne. Women in the Armed Forces: Promoting Equality, Putting an End to Gender-based Violence. *Parliamentary Assembly Council of Europe', Report*. 2016, no 14073, p. 3.
- BRODERICK, Elizabeth, BAIRD, M, MOSTYN, S., NEY, M. y POWELL, D. Review into the treatment of women in the Australian Defence Force. *Australian Human Rights Commission*. 2012.
- BROWNSON, Connie. The Battle for Equivalency: Female US Marines Discuss Sexuality, Physical Fitness, and Military Leadership. *Armed Forces & Society*. Octubre 2014, Vol. 40, no 4, pp. 765-788. DOI 10.1177/0095327X14523957.
- CARREIRAS, Helena. *Gender and the military: women in the armed forces of Western democracies*. London; New York: Routledge, 2006. ISBN 978-0-415-38358-5. 2006.

- CASTRILLÓN, Liliana y VON CHRISMAR, Pía. Mujer y Fuerzas Armadas en el contexto sudamericano: una visión desde Chile. *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa*. 2013, Vol. 2, pp. 91-116.
- CASTRO, Carl Andrew, KINTZLE, Sara, SCHUYLER, Ashley C., LUCAS, Carrie L. y WARNER, Christopher H. Sexual Assault in the Military. *Current Psychiatry Reports*. Julio 2015, Vol. 17, no 7, p. 54. DOI 10.1007/s11920-015-0596-7.
- CASTRO, Celso (dir.). *Qualitative methods in military studies: research experiences and challenges*. London; New York: Routledge, 2013. ISBN 978-0-415-69811-5. 2013.
- COHN, Carol. Wars, wipms, and women: Talking gender and thinking war. En: COOKE, Miriam y WOOLLACOTT, Angela (dir.), *Gendering war talk*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1993, pp. 227-246. ISBN 978-0-691-06980-7. 1993.
- COTTER, Adam. *Sexual misconduct in the Canadian Armed Forces Regular Force, 2018*. Ottawa : Statistics Canada = Statistique Canada, 2019. [Consultado el 18 junio 2021]. ISBN 978-0-660-29978-5. Disponible en: <https://www.deslibris.ca/ID/10100882>
- CURRY Hall, Kimberly, KELLER, Kirsten M., SCHULKER, David, WEILANT, Sarah, KIDDER, Katherine L. y LIM, Nelson. *Improving Gender Diversity in the U.S. Coast Guard: Identifying Barriers to Female Retention*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 2019. DOI 10.7249/RR2770.
- CURRY Hall, Kimberly, KELLER, Kirsten, SCHULKER, David, WEILANT, Sarah, KIDDER, Katherine y LIM, Nelson. *Why Do Women Leave the Coast Guard, and What Can Be Done to Encourage Them to Stay?* RAND Corporation, 2019. DOI 10.7249/RB10058.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. *Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte: Jahresbericht 2020*. 2021. Drucksache 19/26600.
- DUNN, Michael. British army leadership: is it gendered?, *Women in Management Review*. Agosto 2007, Vol. 22, no 6, pp. 468-481. DOI 10.1108/09649420710778709.
- EGNELL, Robert y ALAM, Mayesha (dir.). *Women and gender perspectives in the military: an international comparison*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2019. ISBN 978-1-62616-626-4. 2019.
- EJÉRCITO DE CHILE. *Reporte de Sostenibilidad del Ejército: 2018*. Santiago: Instituto Geográfico Militar, 2018.

- ELLINGSEN, Dag, LILLEAAS, Ulla-Britt y KIMMEL, Michael. Something is Working—But Why? Mixed Rooms in the Norwegian Army. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*. Julio 2016, Vol. 24, no 3, pp. 151-164. DOI 10.1080/08038740.2016.1236037.
- FARRELL, B. S. *Female active-duty personnel: Guidance and plans needed for recruitment and retention efforts*. US Government Accountability Office, 2020. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/gao-20-61>
- GAUCHÉ Marchetti, Ximena. Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad: Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno. *Revista de Derecho (Valdivia)*. 2017, Vol. 30, no 2, pp. 203-223.
- GIBBON, Deanne. Unexpected turbulence: The cultural, gender-based challenges facing female pilots in the Australian Defence Force. En: BRIDGES, Donna, NEAL-SMITH, Jane et MILLS, Albert J. (dir.), *Absent aviators: Gender issues in aviation*. Burlington, VT : Ashgate, 2014. ISBN 978-1-4724-3338-1. 2014.
- GÓMEZ Escarda, María. *Las mujeres militares en España, 1988-2008*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2009. ISBN 978-84-608-0912-8.
- HOLDEN, Nicola J. y DAVIS, Karen D. Harassment in the military: Cross-national comparisons. En: PINCH, Franklin C., MACINTYRE, Allister T., BROWNE, Phyllis y OKROS, Alan (dir.), *Challenge and change in the military: Gender and diversity issues*. Winnipeg: Canadian Forces Leadership Institute, Canadian Defence Academy, 2004. ISBN 978-0-662-39996-4.
- HOLMES, Georgina. Situating Agency, Embodied Practices and Norm Implementation in Peacekeeping Training. *International Peacekeeping*. Enero 2019, Vol. 26, no 1, pp. 55-84. DOI 10.1080/13533312.2018.1503934.
- HOOPER, Charlotte. *Manly states: masculinities, international relations, and gender politics*. New York: Columbia University Press, 2001. ISBN 978-0-231-12074-6. 2001.
- HOSEK, Susan D. (dir.). *Minority and gender differences in officer career progression*. Santa Mónica, CA: Rand, 2001. ISBN 978-0-8330-2876-1. 2001.
- JENNE, Nicole y ULLOA, Fiorella. Female Peacekeepers: UNSC Resolution 1325 and the Persistence of Gender Stereotypes in the Chilean Armed Forces. *International Peacekeeping*. Enero 2021, Vol. 28, no 1, pp. 134-159. DOI 10.1080/13533312.2020.1827951.

JOHN, Ismay. Proposal to Remove Commanders From Sexual Assault Cases Gains Momentum. En: *The New York Times*. 7 Mayo 2021. Disponible en: [https://messaging-custom-newsletters.nytimes.com/template/oakv2?campaign\\_id=88&emc=edit\\_war\\_20210507&instance\\_id=30341&nl=at-war&productCode=WAR&regi\\_id=105444211&segment\\_id=57455&te=1&uri=nyt%3A%2F%2Fnewsletter%2F0da866db-bbe8-5ed3-a608-83d9f242631e&user\\_id=50d21e39521ebe35b-282c20276b4df1e](https://messaging-custom-newsletters.nytimes.com/template/oakv2?campaign_id=88&emc=edit_war_20210507&instance_id=30341&nl=at-war&productCode=WAR&regi_id=105444211&segment_id=57455&te=1&uri=nyt%3A%2F%2Fnewsletter%2F0da866db-bbe8-5ed3-a608-83d9f242631e&user_id=50d21e39521ebe35b-282c20276b4df1e)

KARIM, Sabrina y BEARDSLEY, Kyle. *Equal opportunity peacekeeping: women, peace, and security in post-conflict states*. Oxford; New York, NY: Oxford University Press, 2017. ISBN 978-0-19-060242-0. 2017.

KELLER, Kirsten, CURRY HALL, Kimberly, MATTHEWS, Miriam, PAYNE, Leslie, SAUM-MANNING, Lisa, YEUNG, Douglas, SCHULKER, David, ZAVISLAN, Stefan et LIM, Nelson. *Addressing Barriers to Female Officer Retention in the Air Force*. Santa Mónica, Calif: RAND Corporation, 2018. Research report, RR-2073-AF. ISBN 978-0-8330-9878-8

KING, Erika L., DINITTO, Diana, SALAS-WRIGHT, Christopher y SNOWDEN, David. Retaining Women Air Force Officers: Work, Family, Career Satisfaction, and Intentions. *Armed Forces & Society*. Octubre 2020, Vol. 46, no 4, pp. 677-695. DOI 10.1177/0095327X19845024.

KOESZEGI, Sabine T., ZEDLACHER, Eva y HUDRIBUSCH, René. The War against the Female Soldier? The Effects of Masculine Culture on Workplace Aggression. *Armed Forces & Society*. Abril 2014, Vol. 40, no 2, pp. 226-251. DOI 10.1177/0095327X12460019.

KÜMMEL, Gerhard. *Truppenbild mit General (w)? Eine Untersuchung zur Chancengerechtigkeit in den Karrierewegen von Soldatinnen und Soldaten anhand berufsbiografischer Interviews*. 2020.

MACKENZIE, Megan, GUNAYDIN, Eda y CHAUDHURI, Umeya. Illicit Military Behavior as Exceptional and Inevitable: Media Coverage of Military Sexual Violence and the "Bad Apples" Paradox. *International Studies Quarterly*. Marzo 2020, Vol. 64, no 1, pp. 45-56. DOI 10.1093/isq/sqz093.

MASSON, Laura. *Militares argentinas: Evaluación de Políticas de Género en el ámbito de la Defensa*. [S. l.]: [s. n.], 2020. ISBN 978-987-46550-8-0.

MINISTERIO DE DEFENSA. *Acuerdo derechos de la mujer*. Grabación de video : Gobierno de Chile, 2018.

MINISTERIO DE DEFENSA. *La participación femenina es clave para FF.AA. modernas*. Grabación de video: Gobierno de Chile, 2019.

“Nosotras nos adaptamos, quienes se hacen problemas son los hombres”: Las oficiales de las...

---

MINISTERIO DE DEFENSA. *Testimonio Armada*. Grabación de video: Gobierno de Chile, 2020.

MINISTERIO DE DEFENSA. *Testimonio Ejército*. Grabación de video: Gobierno de Chile, 2020.

MINISTERIO DE DEFENSA. *Testimonio FACH*. Grabación de video: Gobierno de Chile, 2020.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *No hay barreras para la Mujer en la Defensa Nacional*. 3 de agosto 2017. Disponible en: <https://www.defensa.cl/temas-principales/no-hay-barreras-para-la-mujer-en-la-defensa-nacional/>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. *Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Separata de actualización del Libro de Defensa Nacional*. Santiago: Gobierno de Chile, marzo 2005

MITCH SHIN. South Korean Female Sergeant's Death Highlight Military's Problem With Sexual Assault. En: *The Diplomat* [en línea]. 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/06/south-korean-female-sergeants-death-highlight-militarys-problem-with-sexual-assault/>

NACIONES UNIDAS. *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997*. Naciones Unidas, Asamblea General, 9 de julio 1997. A/52/3/Rev.1. Disponible en: [https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A\\_52\\_3\\_Rev.1-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A_52_3_Rev.1-ES.pdf)

NATO. *Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives*. 2018.

NEW ZEALAND MINISTRY OF DEFENCE. *Maximising opportunities for military women in the New Zealand Defence Force*. 2014. [Consultado el 19 de junio 2021]. ISBN 978-0-478-27864-4. Disponible en: <http://www.defence.govt.nz/pdfs/reports-publications/maximising-opportunities-military-women-nzdf.pdf>

OBRADOVIC, Lana. *Gender integration in NATO military forces: cross-national analysis*. London; New York: Routledge, 2016. Gender in a global/local world. ISBN 978-1-138-25165-6.

PENDLEBURY, Jarrod. “This Is a Man’s Job”: Challenging the Masculine “Warrior Culture” at the U.S. Air Force Academy. *Armed Forces & Society*. Enero 2020, Vol. 46, no 1, pp. 163-184. DOI 10.1177/0095327X18806524.

RADIO COOPERATIVA. Espionaje sexual en la Armada: Fueron 14 las mujeres fotografiadas en la Esmeralda. *Radio Cooperativa* [en línea]. 3 de febrero 2017. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/ff-aa-y-de-orden/armada/espionaje-se>

xual-en-la-armada-fueron-14-las-mujeres-fotografiadas-en-la/2017-02-03/095723.html

REIS, João y MENEZES, Sofia. Gender Inequalities in the Military Service: A Systematic Literature Review. *Sexuality & Culture*. Junio 2020, Vol. 24, no 3, pp. 1004-1018. DOI 10.1007/s12119-019-09662-y.

RUFFA, Chiara. *Mechanisms of exclusion: A research note on masculine military cultures and women in the military*. Unpublished manuscript, 2020.

SEGAL, Mady Wechsler. Women's military roles cross-nationally: past, present, and future. *Gender & Society*. 1995, Vol. 9, no 6, pp. 757-775.

SION, Liora y BEN-ARI, Eyal. Imagined Masculinity: Body, Sexuality, and Family among Israeli Military Reserves. *Symbolic Interaction*. Febrero 2009, Vol. 32, no 1, pp. 21-43. DOI 10.1525/si.2009.32.1.21.

SMITH, David G. y ROSENSTEIN, Judith E. Gender and the Military Profession: Early Career Influences, Attitudes, and Intentions. *Armed Forces & Society*. Abril 2017, Vol. 43, no 2, pp. 260-279. DOI 10.1177/0095327X15626722.

STEANS, Jill. *Gender and international relations: theory, practice, policy*. 3rd ed. Cambridge: Polity, 2013. ISBN 978-0-7456-6278-7. 2013.

STOLTENBERG, Jens. *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Women Political Leaders Summit*. NATO, 21 de junio 2021. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_185443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_185443.htm)

TURCHIK, Jessica A. y WILSON, Susan M. Sexual assault in the U.S. military: A review of the literature and recommendations for the future. *Aggression and Violent Behavior*. Julio 2010, Vol. 15, no 4, pp. 267-277. DOI 10.1016/j.avb.2010.01.005.

WALKER, Angela Holcombe. *Strategies For Increasing Female Navy Officer Retention: Deploying Mothers' Perspectives*. p. 263

ZALAUQUETT, Cherie. *Chilenas en armas: testimonios e historia de mujeres militares y guerrilleras subversivas*. Editorial Catalonia, 2009. ISBN 956-324-634-9.

## LA TEORÍA DE LOS COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL: SU APLICACIÓN AL CASO DE UNASUR ∞

JORGE GATICA BÓRQUEZ\*  
CRISTÓBAL CARES MOLINA\*\*

### RESUMEN

*El presente artículo busca explorar el papel de los asuntos de política interna y de las decisiones autónomas a partir de sus propios intereses, de los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, en el marco de la frustrada agenda de seguridad regional impulsada por esta organización y su organismo especializado, el Consejo de Defensa Suramericano. Mediante el enfoque provisto por la Teoría de Complejos de Seguridad Regional, se distinguen los principales sucesos que conformaron las prioridades en materia de seguridad y defensa de la región, así como aquellos que propiciaron el debilitamiento de dicha agenda.*

**Palabras clave:** UNASUR; Consejo de Defensa Suramericano; Teoría de Complejos de Seguridad Regional; agenda de seguridad.

## REGIONAL SECURITY COMPLEX THEORY: ITS APPLICATION TO THE CASE OF UNASUR

### ABSTRACT

*The present article delves in the role of internal political issues and autonomous decisions based on the own interests of the member countries of the Union of South American Nations, within the framework of the frustrated regional security agenda promoted by this organization and its specialized agency, the South American Defense Council. Through the approach provided by the Regional Security Complex Theory, the main events that shaped the security and defense*

---

\* Doctor en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales, en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Máster en Ciencia Política, en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Ciencias Militares, en la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Profesor Titular e investigador, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). jgatica@anepe.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1596-5588>

\*\* Estudiante de Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. cristobal.cares@usach.cl ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3376-6112>

∞ Fecha de recepción: 181021 - Fecha de aceptación: 161221.

*priorities of the region are distinguished, as well as those that led to the weakening of said agenda.*

**Key words:** UNASUR; South American Defense Council; Regional Security Complex Theory; security agenda.

## TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA: SUA APLICAÇÃO AO CASO DA UNASUL

### RESUMO

*Este artigo busca explorar o papel das questões políticas internas e das decisões autônomas baseadas em seus próprios interesses, dos países membros da União de Nações Sul-Americanas, no marco da frustrada agenda de segurança regional promovida por esta organização e sua agência especializada, o Conselho de Defesa Sul-Americano. No enfoque da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, distinguem-se os principais acontecimentos que configuraram as prioridades de segurança e defesa da região, bem como aqueles que levaram ao enfraquecimento dessa agenda.*

**Palavras-chave:** UNASUL; Conselho de Defesa Sul-Americano; Teoria dos Complexos Regionais de Segurança; agenda de segurança.

### Introducción

La llegada del nuevo milenio representó nuevos desafíos y oportunidades para América del Sur. Aspiraciones de autonomía fueron priorizadas por los Estados de la región, después de décadas de una relativa dependencia del norte global, particularmente durante el contexto de la Guerra Fría. Diferentes iniciativas de convergencia de intereses regionales fueron edificadas dentro de este contexto, en búsqueda de reemplazar propuestas emanadas desde Washington (tales como el consenso en 1989), por instituciones de impronta sudamericana. Entre ellas, destaca el papel central desempeñado por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la cual funcionó como una organización con una agenda de cooperación multidimensional durante la década comprendida entre los años 2008-2018. Mediante el establecimiento de una ambiciosa agenda de integración, doce Estados de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) aspiraron a construir un espacio de asistencia e intercambio con una marcada orientación a los ámbitos de lo social y político, con el objetivo de lograr la cooperación y asistencia mutua entre sus miembros y establecerse como un bloque mejor posicionado dentro del nivel sistémico, abstrayéndose de la influencia de potencias extra-regionales.

Como lo plantean Quiliconi y Rivera, la cooperación regional en América del Sur ha sido analizada principalmente con base en políticas comerciales y temas sociales, dejando



de lado otras áreas de gran importancia para los Estados sudamericanos, como la seguridad<sup>1</sup>. Parte importante de la compleja agenda de UNASUR estuvo marcada por la labor del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), organismo creado a raíz de tensos conflictos inter e intraestatales que amenazaron la consolidación de la región como “zona de paz”. Si bien se alcanzaron importantes logros en materia de seguridad y defensa regional mediante el Plan de Acción impulsado por esta entidad, los objetivos de intercambio de información sobre políticas de defensa regionales, promoción de la colaboración para el socorro en casos de desastre, y el compromiso civil-militar se vieron fuertemente impactados por el acontecer interno de los Estados miembros, principalmente aquellos que desempeñaron un papel de liderazgo o potencia regional.

En concordancia con lo anterior, el presente artículo invita a reflexionar sobre el efecto que los asuntos de política doméstica de los gobiernos sudamericanos, particularmente aquellos que son o fueron miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), han tenido en dicha organización; esto podría constituir el factor predominante que obstaculizó la aplicación de la agenda de seguridad de la región, durante el período 2008-2018. Esto será abordado mediante la aplicación de la Teoría de Complejos de Seguridad Regional elaborada por la Escuela de Copenhague<sup>2</sup> como marco interpretativo, empleando una estrategia metodológica cualitativa, en base a datos construidos desde el análisis de bibliografía y producciones académicas, así como documentos formales publicados por la Unión de Naciones Suramericanas y sus organismos.

### **La Teoría de Complejos de Seguridad Regional (TCSR)**

En su obra de 1983, Barry Buzan<sup>3</sup> señala brevemente la importancia de considerar el nivel intermedio de análisis (el ámbito de lo subsistémico), usualmente desechado en el estudio de las relaciones internacionales en función de enfoques centrados en las grandes abstracciones del nivel sistémico, o en el análisis unitario de la política de seguridad estatal. Para Buzan<sup>4</sup>, las dinámicas de seguridad regional eran el producto manifiesto de una estructura internacional anárquica, y representaban una forma mucho más cercana a la realidad a la hora de reflejar el entorno operativo donde los tomadores de decisión plasman las políticas de seguridad nacional, en comparación con las ideas y abstracciones de nivel superior sobre la distribución del poder en el sistema. Así, a través del planteamiento de la idea de complejos de seguridad, se daba un importante primer paso en dirección a Estados dentro de una estructura anárquica, donde las implicaciones de seguridad no se desarrollan de manera uniforme.

---

1 QUILICONI, Cintia y RIVERA, Renato. Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur. *Rev. Urug. Cienc. Polít.* [En línea]. Vol.28, n. 1, pp. 219-248, 2019 [Fecha de consulta: 2 septiembre 2021]. Disponible en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2019000100219&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100219&lng=es&nrm=iso) p. 223.

2 BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. 564p.

3 BUZAN, Barry. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Sussex : Wheatsheaf Books, 1983. 262p.

4 *Ibíd.* p. 11.

A través de esta reflexión inicial, Buzan sentaría las bases sobre las cuales él y otros teorizarían respecto de cómo se desenvuelven las interacciones entre Estados en un nivel regional. Por consiguiente, en búsqueda de afinar los elementos de esta teoría, y como parte del trabajo comprendido por la llamada Escuela de Copenhague en su aclamado libro *Security: A New Framework for Analysis*<sup>5</sup>, el concepto de complejos de seguridad es revisitado con el fin de reflejar el sentimiento generalizado, durante la década de 1990, de que el sistema internacional posterior a la Guerra Fría iba a ser de carácter mucho más descentralizado y regionalizado, consecuencia del colapso de la bipolaridad americano-soviética. En particular, la labor emprendida por Buzan, Wæver y de Wilde pretendía alinear la Teoría de Complejos de Seguridad Regional (TCSR) con la noción de una agenda de estudios de seguridad ampliada, a fin de interpretar los nuevos desafíos que emergían no solo en los sectores tradicionales de lo militar y lo político, sino también comprendiendo cómo aquellas dinámicas penetraban los ámbitos de lo económico, social, y medioambiental.

Habiendo afianzado las bases para pensar en la seguridad regional dentro del contexto de una agenda sectorial ampliada, y basada en el enfoque de securitización, Buzan y Wæver<sup>6</sup> plantean en *Regions and Powers: The Structure of International Security* una mirada clarificadora sobre la “nueva” seguridad, siguiendo la óptica constructivista al momento de analizar qué es lo que separa la securitización de la política rutinaria.

Asumir la preeminencia del ámbito regional a la hora de analizar las dinámicas de seguridad que atraviesan al sistema internacional no nace como una idea fortuita, sino de la reflexión sobre lo que este nivel representa. Este es el escenario donde los extremos de la seguridad nacional y global interactúan, involucrando a un amplio espectro de unidades de diferente orden y magnitud en relación con la balanza de poder. En esta arena, los miedos y aspiraciones de Estados y organizaciones se entrelazan, formando patrones duraderos de amistad y enemistad que toman la forma de lógicas subglobales y geográficamente coherentes de interdependencia de seguridad. Además, para las potencias a escala global, el nivel regional es crucial para dar forma tanto a las opciones como a las consecuencias de proyectar su influencia y rivalidades en el resto del sistema<sup>7</sup>.

La premisa central en torno a la cual se erige la TCSR señala que, dado que la mayoría de las amenazas viajan con mayor facilidad distancias cortas que largas, la interdependencia de seguridad normalmente se estructura en grupos regionales, los que pasan a denominarse complejos de seguridad. Siguiendo la línea de pensamiento constructivista adoptada por Buzan y otros, estas amenazas y vulnerabilidades pueden surgir en muchas áreas diferentes, militares y no militares, pero, para que se consideren problemas de seguridad como tal, deben cumplir con criterios que las distinguan del funcionamiento normal de lo meramente político<sup>8 9</sup>.

---

5 BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1998. 237p.

6 BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. Op. Cit.

7 Ibid.

8 BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap. Op. Cit. p. 11.

9 BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. Op. Cit. p. xvi.

En consonancia con los aportes teóricos previos de la Escuela de Copenhague, se establece la conexión entre la TCSR y los elementos que cimientan los procesos de securitización, entendiendo que los problemas de seguridad son enunciados como tal por un actor, el cual, mediante un acto de habla, busca la aplicación de medidas extraordinarias en función de proteger a un ente en riesgo, y que se dice tiene derecho a sobrevivir. Fundado en la agenda ampliada de sectores de seguridad, los actores que definen las problemáticas a securitizar dentro de los complejos regionales son los encargados de su jerarquización y priorización. Dado que una amenaza puede tener efectos que desencadenen riesgos e inseguridades para múltiples entidades, las diferentes problemáticas se unen, y los actores construyen un campo de seguridad integrado y transversal, el cual puede tener relación con diferentes aristas de lo militar, político, económico, social y medioambiental<sup>10</sup>.

La versión original de la TCSR<sup>11</sup> definía la noción de complejo de seguridad en función de la estrechez con que se desarrollan las dinámicas de seguridad entre los Estados que componen una región, manifestando claros rasgos de un neorrealismo imperante<sup>12</sup>. Junto con la renovación del espectro de actores que inciden en el panorama internacional, así como la ampliación de la agenda de seguridad, la Escuela de Copenhague buscó reformular la definición de Complejo de Seguridad Regional (CSR), con el fin de deshacerse del Estado-centrismo y predominio de lo político-militar presentes en el enfoque y, a la vez, abrir la posibilidad de analizar las dinámicas de diferentes actores y variados sectores en una escala regional. En consecuencia, un complejo de seguridad es definido como “un conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización, desecuritización, o ambos están tan interrelacionados, que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de forma razonable por separado”<sup>13</sup>.

Destaca también la idea de subcomplejos<sup>14</sup> como un “medio nivel” dentro de lo regional. En esencia, estos son definidos de la misma manera que un complejo de seguridad regional, con la diferencia de que un subcomplejo está firmemente inserto en un complejo de mayor escala. Si bien los complejos de seguridad no pueden solaparse ni compartir unidades, sí pueden fragmentarse en lógicas distintivas de interdependencia en materia de seguridad, a la vez que se mantienen sujetos a un conjunto de relaciones más amplio que define al complejo de seguridad regional como tal.

El marco analítico que provee la teoría elaborada por Buzan y Wæver<sup>15</sup> designa cuatro niveles a observar a la hora de entender las interacciones dentro de un complejo de seguridad regional.

---

10 Ibid.

11 BUZAN, Barry. Op. Cit.

12 SANAHUJA, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. The Copenhagen School in South America: the (de)securitization of UNASUR (2008-2017). Rev. Bras. Polít. Int. [En línea]. Vol. 64, n.2, pp. 1-20, diciembre 2020 [Fecha de consulta: 25 agosto 2021]. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yzzmBjy7hmVrvGy5bwXQBYf/?lang=en> p. 7.

13 BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. Op. Cit. p. 44.

14 Ibid. p. 51.

15 Ibid.

- En primer lugar, se advierten las diferentes preocupaciones de seguridad que las unidades pueden enfrentar en relación con su estabilidad interna, puesto que identificar sus vulnerabilidades específicas permite entender cómo estas se proyectan a escala regional, y construyen a sus pares dentro del subsistema, en una dicotomía de amistad y enemistad.
- Respecto del segundo nivel, y debido a que las dinámicas de seguridad son intrínsecamente relacionales, ninguna nación es autónoma en dicho ámbito. Por ende, el conglomerado de estas interacciones es lo que constituye al complejo como tal, estableciendo una red de relaciones entre unidades.
- Consecuentemente, y como tercer nivel, la interacción de una región con otras dentro del sistema también es posible, aunque no posee la misma intensidad que las dinámicas dentro del complejo mismo. De todas maneras, es necesario reconocer que situaciones particulares, en relación con los patrones de interdependencia de seguridad que definen a los clústeres, pueden volver significativo este nivel de análisis.
- Por último, se hace alusión al nivel de lo sistémico o global, entendiendo que inspeccionar la interacción entre las estructuras de seguridad de orden global y aquellas regionales, puede revelar importantes rasgos que definen los patrones de comportamiento al interior de un complejo de seguridad. A grandes rasgos, lo anterior se ve reflejado en el rol de las potencias globales dentro de un CSR.

Apelando a la seguridad como un fenómeno que engloba tanto factores objetivos como subjetivos, Buzan<sup>16</sup> consideraba que los vínculos que aúnan un complejo de seguridad estaban fundados en elementos de diferente índole: geográfica, política, estratégica, histórica, económica o cultural. De esta manera, las problemáticas domésticas que enfrenta cada Estado frecuentemente se conectan en una suerte de red de interacciones interestatales, la cual define las principales preocupaciones de seguridad que vinculan al complejo en su conjunto. Estas cavilaciones iniciales también son recogidas por la obra de Buzan y Wæver<sup>17</sup>, reflejándose en una multiplicidad de factores que configuran las relaciones dentro de un complejo de seguridad, como lo son los ya mencionados patrones de amistad y enemistad, o la categorización entre Estados “fuertes” y “débiles”, en relación con el grado de cohesión sociopolítica existente entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, lo cual entrega indicios acerca de la naturaleza de los desafíos de seguridad que dicha unidad puede enfrentar.

Teniendo en cuenta la configuración anteriormente expuesta, Buzan y Wæver<sup>18</sup> establecen tres resultados potenciales respecto de la evolución de un complejo de seguridad determinado:

- Los patrones de interdependencia pueden no variar, consecuencia de mínimos o nulos cambios en la estructura esencial del clúster, manteniendo el *statu quo*.

---

16 BUZAN, Barry. Op. Cit. p. 107.

17 BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. Loc. Cit.

18 Ibid. p. 53.

- Puede existir una transformación interna del complejo, producto de cambios sustantivos en las dinámicas relacionales en materia de seguridad. Esto puede implicar cambios en la balanza de poder, la polaridad, o en los patrones dominantes de amistad y enemistad, motivados por fenómenos como la integración regional, cambios en la ideología dominante o liderazgo, desintegraciones o fusiones de unidades, entre otros.
- Por último, los complejos de seguridad regional son propensos a sufrir transformaciones externas en las cuales sus límites se expanden o contraen, modificando la cantidad de unidades que lo componen y, muy probablemente, transformando la estructura del clúster de otras maneras.

La TCSR reconoce la relevancia no solo de los factores materiales, sino también de cómo los actores interpretan de manera intersubjetiva dichos factores y construyen sus relaciones en torno a este entendimiento. De esta manera, teniendo en cuenta la inherente configuración anárquica de los CSR, su estructura esencial y carácter estarían definidos por dos tipos de vínculos.

En primer lugar, el equilibrio de poder regional, así como las relaciones de poder y polaridad que se desprenden de este, son determinados por aquellas unidades que ostentan capacidades políticas y militares sobresalientes entre sus pares, y el respaldo económico capaz de sustentar tales competencias. A la vez, las unidades deben tener en consideración elementos de retórica y comportamiento que permitan justificar su rol como potencias dentro del complejo. En consecuencia, los CSR, como el sistema internacional del que son subestructuras, pueden constituirse en términos de polaridad, desde lo unipolar, hasta la multipolaridad<sup>19</sup>.

Por otro lado, se reconocen los patrones de amistad y enemistad duraderos entre las principales potencias dentro del clúster. Estas interacciones son determinadas por factores autóctonos de la región, una conjunción entre el devenir histórico, contexto político, elementos culturales y de credo, aspectos geográficos, y condiciones materiales. Buzan y Wæver<sup>20</sup> recogen la idea de Wendt acerca de las estructuras sociales anárquicas, la cual, en términos de Hobbes, Locke y Kant, establece los roles de enemigo, rival y amigo para las relaciones entre las unidades de un CSR, observando si estas son dominadas por dinámicas de coerción y uso de la fuerza, interés y cálculo de ganancias y pérdidas, o creencia en la legitimidad, como distinción de lo correcto e incorrecto.

A los elementos ya mencionados pueden agregarse los efectos de la penetración de potencias externas, quienes pueden reforzar las dinámicas al interior de un complejo. No obstante, los poderes hegemónicos generalmente no cuentan con la capacidad de definir, desecuritizar o reorganizar la región, incluso si se encuentran muy involucrados en esta<sup>21</sup>.

---

19 Ibid. p. 49.

20 Ibid. p. 50.

21 Ibid. p. 47.

Inicialmente, Buzan<sup>22</sup> planteaba que la lógica de los complejos de seguridad daba cabida a que Estados fuera de los límites regionales establecidos jugaran un importante papel dentro de estos. En consecuencia, las rivalidades, hostilidades y demás formas de relación interestatal contenidas dentro de un complejo también amoldaban los patrones de interacción que otros complejos mayores desprendían. A estas entidades de más alto nivel, compuestas por potencias hegemónicas, Buzan atribuyó la capacidad de definir su agenda de seguridad en términos regionales e incluso globales, penetrando e influenciando las dinámicas generadas dentro de otros complejos de orden local. La visión revisitada de la teoría, si bien reconoce el alcance que pueden tener las dinámicas de seguridad del nivel sistémico dentro de un clúster de seguridad, afirma que el análisis regional en esta materia debe asegurar que los factores locales reciban su valoración adecuada.

### **UNASUR: objetivos declarados y elementos subjetivos de sus integrantes**

Dicho lo anterior, con el fin de despejar la incógnita sobre la sustancialidad de los asuntos de política doméstica de los gobiernos de turno en la confección de la agenda de seguridad regional sudamericana, dentro del marco de la organización UNASUR, el factor mencionado será contrastado con: disputas territoriales entre los actores de la región; diplomacia regional, materializada en dinámicas de cooperación bilateral y multilateral, así como decisiones unilaterales emprendidas por los Estados; capacidades materiales, vistas en su forma más pura como recursos económicos y competencias militares; y, por último, la penetración e influencia de actores hegemónicos del nivel sistémico, particularmente de Estados Unidos.

Durante el transcurso de una década, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) funcionó como una iniciativa de integración y unión regional, la cual buscaba acrecentar aquellos logros obtenidos por plataformas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN). Su creación en mayo del año 2008 responde a la convergencia de los intereses de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, manifestados en las diferentes “Cumbres Sudamericanas” realizadas desde principio del milenio<sup>23</sup>, así como la inspiración otorgada por una serie de instancias<sup>24</sup> en las cuales los mandatarios pertenecientes a la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN, organización predecesora de UNASUR- establecieron una agenda de cooperación multidimensional, con prioridad en las áreas de lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura. Estas dimensiones serían plasmadas en los objetivos del Tratado Constitutivo de UNASUR<sup>25</sup>, mediante el cual los doce Estados miembros acordaron de manera conjunta construir un espacio de asistencia y apoyo con

---

22 BUZAN, Barry. Op. Cit. pp. 107-108.

23 SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En: SERBIN, Andrés y MARTÍNEZ, Laneydi. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Buenos Aires: CRIES, 2012, pp. 19-71. pp. 35-36.

24 Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006) (UNASUR 2008a).

25 UNASUR. Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. IntegraciónSUR [En línea]. 29 de Mayo de 2008 [Fecha de consulta: 25 de agosto 2021]. Disponible en: <http://integracionsur.com/tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas/>

impronta sudamericana, aspirando a posicionarse como una entidad de mayor gravitación frente a la comunidad internacional.

La edificación de UNASUR ocurre dentro de un contexto de reestructuración del regionalismo sudamericano. El ciclo de políticas de liberalización económica e integración regional adoptado a partir del “Consenso de Washington” entraría en crisis a mediados de los años 2000. Las iniciativas tradicionales orientadas a la liberalización comercial (MERCOSUR y CAN) habían perdido su papel central<sup>26</sup>, siendo reemplazadas por diseños catalogados como “postliberales” o “posthegemónicos”<sup>27 28</sup>. Estos buscaban responder a las limitaciones evidentes de las políticas regionales precedentes, así como al rechazo expresado por parte de los gobiernos de izquierda -la llamada “marea rosa”- que protagonizaron la segunda mitad de la década, los cuales impulsaron un replanteamiento de los intereses, racionalidad y objetivos que debía perseguir la integración regional en Sudamérica<sup>29 30</sup>.

Esta nueva etapa regionalista fue encabezada por la coexistencia de modelos dispares<sup>31</sup>. Dos de los países miembros de UNASUR manifestaron su interés por ejercer el liderazgo de la región mediante herramientas desprendidas de la organización: Brasil y Venezuela.

Dentro de la orgánica sudamericana, Brasil desempeñó un papel intercesor, importante para la promoción de la integración y gobernanza regional. Para este país, beneficiado por un bullente crecimiento económico durante la década del 2000, una iniciativa del orden de UNASUR representaba la oportunidad de abordar dos de sus principales preocupaciones. En primer lugar, le permitía hacer converger las aspiraciones de diferentes actores pujantes en el país, como lo son los intereses económicos del sector privado, las preocupaciones geopolíticas de las fuerzas armadas y la diplomacia, y las metas contrahegemónicas de actores progresistas ligados al oficialismo. En segundo lugar, la instancia redefinía el

- 
- 26 GOMES Saraiva, Miriam. Procesos de Integración de América Del Sur y El Papel de Brasil: Los Casos Del Mercosur y La Unasur / Integration Processes in South America and the Role of Brazil: The Cases of Mercosur and Unasur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* [En línea]. n. 97/98, pp. 87-100. abril 2012 [Fecha de consulta: 12 septiembre 2021] Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41635272> p. 88.
  - 27 BARRENGOIA, Amanda Carolina. Entramados de la integración suramericana: Estados y actores en la UNASUR. *e-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [En línea]. Vol. 15, n.58, pp. 76-88. 2017 [Fecha de consulta: 3 septiembre 2021]. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2153> p. 79.
  - 28 VADELL, Javier A. y GIACCAGLIA, Clarisa. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. *Foro int* [En línea]. Vol.60, n.3, pp. 1041-1080. julio-septiembre 2020 [Fecha de consulta: 6 septiembre 2021]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2020000301041&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2020000301041&lng=es&nrm=iso) p. 1047.
  - 29 MIJARES, Víctor M. Performance of the South American Defense Council Under Autonomy Pressures. *Latin American Policy* [En línea]. Vol. 9, n. 2, pp. 258-281. diciembre 2018 [Fecha de consulta: 8 septiembre 2021]. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lamp.12146> pp. 260-261.
  - 30 SANAHUJA, José Antonio. *Op. Cit.* pp. 25-26, 31.
  - 31 RÍOS Sierra, Jerónimo. UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política* [En línea]. Vol. 13, n.25, pp. 50-63. enero-junio 2011 [Fecha de consulta: 1 septiembre 2021]. Disponible en: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/1468> p. 52.

regionalismo y lo circunscribía a un marco estrictamente sudamericano, descartando a México como principal contendiente al liderazgo de la región<sup>32</sup>.

La diplomacia brasileña, entonces, asumió una función “habilitadora”, nutrida por las corrientes mencionadas, perfilando su identidad hacia una proyección más activa del país en la política internacional, y una posición más asertiva en la región, además de la búsqueda por impulsar el desarrollo de su industria y relaciones comerciales. El gobierno brasileño encabezado por Lula da Silva (2003-2010), sabiendo aprovechar las flaquezas de los regímenes internacionales provenientes del norte global, atrajo a otros países de Sudamérica mediante el uso de elementos propios del poder blando y el fomento del multilateralismo. De esta manera, el liderazgo regional se transformó en un objetivo natural para Brasil, visto como la plataforma que le permitiría erigir un bloque capaz de realzar su influencia internacional y materializar su potencial de desarrollo<sup>33</sup>.

El segundo actor de peso durante esta etapa del regionalismo sudamericano corresponde a Venezuela. Este buscó encabezar la organización emergente a través de un liderazgo caracterizado por su componente ideológico reaccionario y una orientación marcadamente contraria a las pretensiones de EE. UU.<sup>34</sup>. Para la diplomacia venezolana, la transformación de la Comunidad Suramericana de Naciones en UNASUR representaba una alternativa al modelo neoliberal encarnado por organizaciones previas en la región, mediante el cual extender sus intereses petroleros y geopolíticos, e impulsar una agenda de institucionalidad supranacional, que privilegiara lo político y abandonara la liberalización comercial. Venezuela no solo se apoyó en sus recursos energéticos y financieros para extender su influencia dentro de la organización, sino también en su rol central en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), iniciativa paralela a UNASUR que le otorgaba peso en la región<sup>35</sup>.

El menor énfasis en los aspectos comerciales del acuerdo constituye uno de los puntos de mayor afinidad con los ideales bolivarianos enarbolados por Venezuela. De acuerdo con estos, “el problema de la dependencia es político, una lucha por un espacio geopolítico propio, por lo que abordar la integración como un problema economicista, sólo servirá a los intereses imperiales”<sup>36</sup>.

Para el resto de los Estados integrantes de UNASUR, la organización era sinónimo de un mejor posicionamiento en los ámbitos de lo geopolítico, energético e infraestructural. De acuerdo con José Antonio Sanahuja<sup>37</sup>, países como Bolivia y Perú visualizaban esta nueva iniciativa regional como una instancia benéfica, en la cual conseguir apoyo en sus metas de desarrollo económico y accesibilidad los mercados sudamericanos, principalmente en torno a exportaciones de gas; en el caso boliviano en particular, la integración también

---

32 SANAHUJA, José Antonio. Op. Cit. pp. 32, 36-37.

33 GOMES Saraiva, Miriam. Loc. Cit.

34 RÍOS Sierra, Jerónimo. Op. Cit. p. 53.

35 GIACALONE, Rita. Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político. Desafíos, Bogotá [En línea]. Vol. 25, n.1, pp. 129-163. 2013 [Fecha de consulta: 08 de septiembre 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v25n1/v25n1a05.pdf> pp. 153-154.

36 *Ibíd.* p. 146.

37 SANAHUJA, José Antonio. Op. Cit. p. 37.



aportaba estabilidad al proyecto de cambio social iniciado por el gobierno de Evo Morales. Por su parte, el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia abrió sus puertas a una diversificación de su política exterior, altamente dependiente de Estados Unidos, además de intentar suavizar las ásperas relaciones bilaterales con el gobierno venezolano dentro de un marco regional. Ecuador, Uruguay y Paraguay también incrementarían su posición internacional y su peso como miembros de UNASUR, pudiendo rebalancear las asimetrías de poder que enfrentaban en otras organizaciones, como MERCOSUR.

El caso de Argentina en UNASUR resulta singular. Considerado su posición como candidato natural al liderazgo de Sudamérica, el nivel de compromiso que debía asumir frente a una organización con clara preeminencia de intereses brasileños planteaba ciertas dudas. No obstante, su apoyo y participación gravitaron hacia el fortalecimiento del bloque regional, participando activamente de sus iniciativas y obteniendo créditos por sus logros, como la resolución de conflictos en la región y la edificación de componentes notables dentro del organismo, por ejemplo, el Consejo de Defensa Suramericano<sup>38</sup>.

Por último, durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se trabajó por consolidar la imagen de Chile como una nación democrático-representativa, de ideal republicano en la esfera internacional, con una economía promotora del libre comercio, a la vez que se fortaleció la dimensión política del regionalismo<sup>39</sup>. En consonancia con lo anterior, UNASUR representaba una oportunidad para atenuar la inestabilidad y riesgo de conflicto con los países vecinos, a la vez que se cimentaba el camino al desarrollo en materia comercial y energética<sup>40</sup>.

### La agenda de seguridad de UNASUR

Contrario al común de las instancias de integración regional formadas en América del Sur durante las últimas décadas, los objetivos de UNASUR apuntaron a establecer espacios de cooperación e intercambio más allá de la dimensión económica. Si bien UNASUR estableció en su Tratado Constitutivo los objetivos de impulsar un proyecto con contenido político, social y económico, la organización funcionó más bien como un foro que promovió discusiones políticas y sociales, particularmente, mediante la articulación de una pluralidad

- 
- 38 ECHEVERRÍA de Tassara, María Cecilia. La Argentina en el MERCOSUR y la UNASUR: una mirada sobre la política exterior argentina con sus vecinos de la región en el período comprendido entre los años 2003-2011. Tesis (Maestría en Estudios Internacionales). TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella [En línea]. 48p. 2015 [Fecha de consulta: 10 septiembre 2021]. Disponible en: <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2232>
- 39 OYARZÚN S., Lorena. Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave sobre la organización. Estudios Internacionales, Santiago [En línea]. Vol. 49, n.188, pp. 9-36. diciembre 2017 [Fecha de consulta: 12 septiembre 2021]. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692017000400009&lang=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000400009&lang=pt) p. 20.
- 40 SANAHUJA, José Antonio. Op. Cit. p. 37.

de consejos sectoriales en temas de Ciencia y Tecnología; Economía y Finanzas; Salud; Combate al narcotráfico; Energía; Planificación e Infraestructura; y Defensa<sup>41 42</sup>.

La mayor expresión de una agenda de seguridad distintiva dentro de la organización fue dada por la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) a fines del año 2008, núcleo del régimen cooperativo en materia de seguridad y defensa regional por el cual apostaba UNASUR. De acuerdo con su discurso, los objetivos de esta institución fueron la preservación de la estabilidad de América del Sur como zona de paz, la formación de una visión sudamericana de la defensa, la identificación de amenazas y riesgos comunes, coordinación de acciones, y articulación de una posición como bloque en los foros internacionales, junto con el irrestricto apego a los principios e instituciones establecidas en la Carta de Naciones Unidas<sup>43 44</sup>.

La noción sobre cómo se iniciaron las discusiones acerca la dimensión defensiva dentro de la organización reconoce una serie de elementos relevantes. En primer lugar, la creación del CDS responde a la necesidad de UNASUR de contar con un organismo capaz de prevenir el estallido de crisis de desconfianza dentro de la región<sup>45</sup>, en consonancia con el álgido contexto atravesado en su primer año de funcionamiento.

Durante los primeros meses del año 2008 se experimentaron tensiones no menores entre Colombia y Ecuador a raíz de la Operación Fénix, en la cual Fuerzas Armadas colombianas llevaron a cabo un ataque no autorizado contra miembros de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) apostados en un campamento en Angostura, territorio ecuatoriano, resultando en la muerte del líder del grupo guerrillero<sup>46 47</sup>. En agosto del mismo año, el panorama boliviano fue testigo de asperezas entre el gobierno central y departamentos de la zona oriente del país. Durante el mes de septiembre, en medio de una situación agravada, opositores a Evo Morales boicotearon instalaciones de gas boliviano, lo que generó cortes de suministro en Argentina y Brasil. Junto con esto, se ejecutó un ataque en el Municipio boliviano de El Porvenir -la llamada "Masacre de Pando"- donde al menos 30 campesinos serían asesinados<sup>48</sup>. Estas circunstancias -en las cuales UNASUR funcionó

---

41 BRAGATTI, Milton Carlos. Ten Years of the South American Defense Council: Regional International Security Architecture. Geopolítica(s). Revista De Estudios Sobre Espacio Y Poder [En línea]. Vol. 10, n. 1, pp. 69-86. febrero 2019 [Fecha de consulta: 8 de septiembre 2021]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/download/59777/4564456549613> p. 73.

42 QUILICONI, Cintia y RIVERA, Renato. Op. Cit. p. 224.

43 BRAGATTI, Milton Carlos. Op. Cit. p. 74.

44 UNASUR. Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. Normativa UNASUL - CDS - CEED - ESUDE [En línea]. 11 de Diciembre de 2008 [Fecha de consulta: 2 de septiembre 2021]. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf)

45 VITELLI, Marina. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. Foro Internacional, Ciudad de México [En línea]. Vol. LVI (3): 724-755, julio-septiembre 2016 [Fecha de consulta: 01 septiembre 2021]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2016000300724](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000300724) p. 727.

46 BRAGATTI, Milton Carlos. Op. Cit. p. 75.

47 OYARZÚN S., Lorena. Op. Cit. pp. 18-19.

48 SANAHUJA, José Antonio. Op. Cit. p. 65.

como un mecanismo clave para la desescalada de la conflictividad- volverían imperativa la creación de un órgano con competencias sobre seguridad regional<sup>49</sup>, mediante el cual canalizar las problemáticas de la comunidad sudamericana.

Junto con lo anterior, UNASUR enfrentaba un panorama incierto en multiplicidad de aspectos de defensa. Dentro de la esfera geopolítica sudamericana todavía había cabida para posibles conflictos interestatales, a raíz de problemas fronterizos sin una resolución satisfactoria. Algunos ejemplos pueden encontrarse en los casos de Chile y Bolivia, en torno al derecho de salida al mar de este último; entre Colombia y Nicaragua, como resultado de la disputa por la soberanía sobre el archipiélago de San Andrés; entre Colombia y Venezuela respecto a la delimitación de la plataforma continental del golfo de Venezuela (o golfo de Maracaibo); y Venezuela y Guyana en la cuenca del río Esequibo<sup>50</sup>.

Afín a los intereses predominantes en la gestación de la UNASUR como bloque, la agenda de seguridad brasileña tuvo un importante rol en la creación del Consejo de Defensa Suramericano. Dicho lo anterior, el Ministerio de Defensa de Brasil, liderado por Nelson Jobim, impulsó la iniciativa del CDS como una forma de profundizar los vínculos multilaterales en materia de defensa para América del Sur. Con el respaldo de la mayoría de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de la región, se adoptó la decisión de construir el Consejo de Defensa como una instancia de consulta, cooperación y coordinación, descartándose así la alternativa venezolana de conformar una suerte de "OTAS", símil a la Organización del Tratado Atlántico Norte, cuyas aspiraciones se orientaban más hacia la coordinación frente a la amenaza de actores extrarregionales. Este énfasis por alcanzar común acuerdo en materia de seguridad y defensa impulsado por la diplomacia brasileña se alineaba también con el proceso de reactivación y modernización del complejo industrial de producción para la defensa emprendido por este país<sup>51 52</sup>.

Una vez establecido el Consejo de Defensa Suramericano, el desarrollo de sus actividades se articuló mediante cuatro ejes principales, a saber: (i) políticas de defensa; (ii) cooperación militar, acciones humanitarias, y operaciones de mantenimiento de la paz; (iii) industria y tecnologías de la defensa; y (iv) educación y entrenamiento<sup>53 54</sup>. Tras esto, se dio creación al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), entidad encargada de contribuir con la materialización de los objetivos del CDS mediante la generación de un pensamiento estratégico en el ámbito regional, y la coordinación y armonización de las políticas de defensa de América del Sur<sup>55</sup>. De acuerdo con el análisis realizado por Sanahuja

---

49 VITELLI, Marina. p. 734.

50 BRAGATTI, Milton Carlos. Op. Cit. p. 75.

51 COMINI, Nicolás. El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. Nueva Sociedad [En línea]. n. 230, pp. 14-22. noviembre-diciembre 2010 [Fecha de consulta: 4 septiembre 2021]. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-unasur-en-los-ultimos-conflictos-regionales/>. pp. 15-17.

52 MIJARES, Víctor M. Op. Cit. 263.

53 BRAGATTI, Milton Carlos. Op. Cit. p. 77.

54 SANAHUJA, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. Op. Cit. p. 8.

55 UNASUR. Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano. Normativa UNASUL – CDS – CEED – ESUDE [En línea]. 10 de marzo de 2009 [Fecha de consulta: 2 septiem-

y Verdes-Montenegro<sup>56</sup>, en el marco de la puesta en marcha de los cuatro ejes de acción, un amplio espectro de iniciativas fue llevado a cabo por el CDS y CEED, con 156 actividades desplegadas entre los años 2009 y 2017. Se reconoce el trabajo investigativo encargado al CEED, cuyo fin era la reflexión e identificación de amenazas comunes a la región; la aplicación de medidas de confianza mutua sobre inventarios militares (FOSIM y RESIM); la generación y socialización de discursos, identidades y normas sudamericanas respecto de la cooperación militar en crisis humanitarias, incluyendo cursos y conferencias, ejercicios militares conjuntos, etc.; la implementación de una agenda sobre industrias y tecnologías de defensa en la región, conteniendo variedad de ferias y seminarios en torno a la temática, así como el trabajo liderado por Brasil y Argentina sobre el desarrollo de vehículos aéreos militares; y una serie de actividades de educación y entrenamiento enfocadas en personal tanto militar como civil.

El Consejo de Defensa de UNASUR logró importantes avances en el diálogo político de sus miembros. La institucionalización de un proceso de construcción regional de cooperación en defensa habría tenido como propósito, al decir de Bragatti, contribuir a la confianza entre los Estados, favoreciendo la consolidación de la región como zona de paz<sup>57</sup>. Hasta el año 2015, la participación e implementación de las actividades e iniciativas impulsadas por el organismo mantuvieron una alta adherencia por parte de la mayoría de los países miembros<sup>58</sup>. No obstante, dos obstáculos empañarían el desempeño de la arquitectura de defensa de UNASUR. Sanahuja y Verdes-Montenegro<sup>59</sup> identifican una fuerte asimetría dentro de la organización. Las responsabilidades y costos relativos al funcionamiento del CDS fueron asumidos por el grupo de Estados “más capaces” (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela), mientras que el resto de países tuvieron mucha menos injerencia en este proceso, frustrando una cooperación más profunda. Por otro lado, las afinidades entre Colombia y Estados Unidos deterioraron la cohesión dentro del organismo desde sus primeros días. Una inicial discusión acerca del posicionamiento de bases militares estadounidenses en territorio colombiano durante los años 2008 y 2009 marcaría una tendencia en el comportamiento de este último frente a la organización, caracterizado por su ausencia de las iniciativas de mayor peso, preferenciando los intercambios con el norte global. Estas dificultades se agudizarían tras el abrupto cambio en el ciclo político durante la década del 2010. La “marea rosa” llegaría a su fin, dando paso a una nueva etapa más centrada en tendencias autonomistas de los miembros de la organización.

De acuerdo con Mijares<sup>60</sup>, uno de los casos más relevantes corresponde a las sucesiones presidenciales en Brasil. Tras asumir el cargo en el año 2011, Dilma Rousseff se enfrentó a una pérdida de liderazgo a nivel regional. Las potencias secundarias de la región, afectadas por la crisis económica del 2008-2009, centraron sus esfuerzos en la política doméstica. Más aún, la situación interna brasileña llevaría a protestas y un eventual proceso

---

bre 2021]. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf)

56 SANAHUJA, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. Op. Cit. pp. 8-10.

57 BRAGATTI, Milton Carlos. Op. Cit. p. 82.

58 SANAHUJA, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. Op. Cit. p. 15.

59 *Ibíd.*

60 MIJARES, Víctor M. Op. Cit. p. 265.

de destitución iniciado contra Rousseff, el cual culminaría con su remoción del cargo por manipulación de presupuestos<sup>61</sup>. Para el gigante sudamericano, esto implicaba un golpe directo a sus aspiraciones de convertirse no solo en actor central de la región, sino también de consolidar su relevancia a escala global. El sucesivo gobierno de Michel Temer, vicepresidente durante la administración de Rousseff, no estuvo exento de críticas. Su agenda se centró más en restituir la estabilidad política y macroeconómica, por lo cual los asuntos de política exterior quedaron relegados a un segundo plano.

Para el contendor al liderazgo regional, Venezuela, el panorama geopolítico complicó aún más el despliegue de su agenda. Después de la muerte del expresidente Hugo Chávez en 2013, el candidato electo Nicolás Maduro asumió el poder con escasa legitimidad política, en medio de fuertes críticas de la oposición que alegaba que las elecciones fueron fraudulentas, y la denuncia de la Organización de Estados Americanos (OEA) por falta de transparencia. La crisis económica por la caída de los precios del petróleo y la escasez de alimentos, medicinas y otros insumos aumentó el descontento público, elevando las tensiones internas, las cuales estallarían a inicios del año 2014. A pesar de que UNASUR jugó un rol central en las mediaciones entre el oficialismo y oposición venezolanas, la extrema polarización condujo a una imposibilidad de alcanzar acuerdos entre las partes, pausando indefinidamente el proceso de negociación<sup>62</sup>.

Una multiplicidad de elementos se suman a lo anterior, obstaculizando aún más el alcance de UNASUR y la aplicación de su agenda de seguridad. Las tensiones entre Bolivia y Chile por el tema de los derechos marítimos del primero fueron llevadas a instancias de litigio superior, pasando directamente a la Corte de La Haya, sin oportunidad de mediación a nivel regional; situación similar se vivió en el caso de la negociación entre el gobierno de Colombia y las FARC, donde actores extrarregionales tomaron un rol central; y las relaciones bilaterales, y no como bloque, establecidas con potencias de nivel sistémico, como China, Rusia y la OTAN, son algunas de las coyunturas que enfatizaron la inacción de UNASUR a la hora de desarrollar su potencial como entidad fundamental en la gestión de los intereses regionales<sup>63</sup>. Dado lo anterior, la Unión de Naciones Suramericanas y, por lo tanto, el Consejo de Defensa, no lograron operatividad plena, de acuerdo con su diseño institucional, sobrepasados por las aspiraciones de autonomía por parte de los diferentes gobiernos de la región, las cuales limitaron su alcance y obstaculizaron la posibilidad de lograr la ambiciosa agenda propuesta entre los años 2008-2009<sup>64</sup>.

---

61 BBC. Brazil President Dilma Rousseff removed from office by Senate. En: Brazil political crisis. [En línea]. 2016 [Fecha de consulta: 11 septiembre 2021] Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37237513>

62 PEÑAFIEL C., Pryanka y MOULY, Cécile. UNASUR in Venezuela: Mediation, Bias and Legitimacy. *Contexto Internacional* [En línea]. Vol. 41, n.3, pp. 579-598. septiembre-diciembre 2019 [Fecha de consulta: 15 septiembre 2021]. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/pVx9V3L3jnCnDZxDBQHx3TB/?lang=en> pp. 579-598.

63 BRAGATTI, Milton Carlos. Op. Cit. p. 72.

64 MIJARES, Víctor M. Op. Cit. pp. 258-259.

## Conclusiones

Al considerar la trayectoria emprendida por los Estados miembros de UNASUR durante los años 2008-2018, es posible identificar una serie de puntos de inflexión que explican por qué ocurre una desviación desde las aspiraciones de unión e integración, declaradas en el Tratado Constitutivo de la organización, hacia un predominio de decisiones autónomas inspiradas por los intereses y proyecciones de cada país. A partir del acontecer de UNASUR, podemos recoger importantes indicaciones acerca de las dinámicas e interacciones desprendidas por la mencionada iniciativa regionalista.

En primer lugar, la agenda multidimensional desplegada por la organización, con particularidad en el ámbito de la seguridad y defensa trabajados por el CDS y otros organismos afines, pretendía establecer motivos comunes a través de los cuales alcanzar la coordinación y cooperación manifestada en sus principios rectores. A pesar de la ya señalada voluntad de aquellos Estados “más capaces” de hacerse cargo de las responsabilidades y costos asociados a llevar adelante los objetivos propuestos por UNASUR, el devenir sudamericano de las últimas décadas expone una multiplicidad de pretensiones, incluso divergentes entre sí, que buscan imponerse, empleando las herramientas desplegadas por la organización como formas de proyectar sus intereses en el marco regional. Lo anterior se ve expresamente reflejado en los papeles desempeñados por Brasil y Venezuela, más Argentina, Chile, Colombia y Perú, entre otros, que también participan de esta dinámica. En este sentido, es posible señalar que el multilateralismo en la región puede operar a partir de intereses y propósitos comunes, mas esto debe restringirse a áreas específicas en las cuales existan y se reconozcan efectivamente comunidad de intereses y objetivos, evitando la amplitud y diversidad.

Por último, a pesar de compartir diferentes preocupaciones en materia de seguridad, los Estados de América del Sur continuaron comportándose como entidades aisladas las unas de las otras, prefiriendo acudir a instancias de orden global en búsqueda de asistencia frente a disputas y conflictos. Incluso durante el período de mayor vigor de UNASUR, este tipo de situaciones se repitieron no con poca frecuencia. Sumados a los casos de comparecencia de Chile y Bolivia frente a La Haya, y las negociaciones entre Colombia y las FARC mediadas por Cuba y Noruega, es posible encontrar, entre otros, la disputa territorial emprendida por Chile y Perú (también elevada ante La Haya) o las tensiones regionales derivadas del gobierno venezolano encabezado por Nicolás Maduro, las cuales también llegarían frente a organismos superiores, como la Corte Penal Internacional. Este tipo de comportamientos con clara tendencia a la autonomía no son ajenos a la realidad regional actual. Los primeros meses de la pandemia de COVID-19 son una clara muestra de ello, donde comportamientos de este orden se intensificaron, tensionando la realidad con los discursos de cooperación multilateral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRENGO, Amanda Carolina. Entramados de la integración suramericana: Estados y actores en la UNASUR. e-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos [En línea]. Vol. 15, n.58, pp. 76-88. 2017 [Fecha de consulta: 3 septiembre 2021]. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2153>
- BBC. Brazil President Dilma Rousseff removed from office by Senate. En: Brazil political crisis. [En línea]. 1 septiembre 2016 [Fecha de consulta: 11 septiembre 2021] Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37237513>
- BRAGATTI, Milton Carlos. Ten Years of the South American Defense Council: Regional International Security Architecture. Geopolítica(s). Revista De Estudios Sobre Espacio Y Poder [En línea]. Vol. 10, n. 1, pp. 69-86. febrero 2019 [Fecha de consulta: 8 de septiembre 2021]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/download/59777/4564456549613>
- BUZAN, Barry y WÆVER, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. 564p.
- BUZAN, Barry, WÆVER, Ole y DE WILDE, Jaap. Security: A New Framework for Analysis. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1998. 237p.
- BUZAN, Barry. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. Sussex : Wheatsheaf Books, 1983. 262 p.
- COMINI, Nicolás. El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. Nueva Sociedad [En línea]. n. 230, pp. 14-22. noviembre-diciembre 2010 [Fecha de consulta: 4 septiembre 2021]. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-rol-del-consejo-de-defensa-de-la-unasur-en-los-ultimos-conflictos-regionales/>
- ECHEVERRÍA de Tassara, María Cecilia. La Argentina en el MERCOSUR y la UNASUR: una mirada sobre la política exterior argentina con sus vecinos de la región en el período comprendido entre los años 2003-2011. Tesis (Maestría en Estudios Internacionales). TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella [En línea]. 48p. 2015 [Fecha de consulta: 10 septiembre 2021]. Disponible en: <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/2232>.
- GIACALONE, Rita. Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político. Desafíos, Bogotá [En línea]. Vol. 25, n.1, pp. 129-163. 2013 [Fecha de consulta: 8 de septiembre 2021]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v25n1/v25n1a05.pdf>
- GOMES Saraiva, Miriam. Procesos de Integración de América Del Sur y El Papel de Brasil: Los Casos Del Mercosur y La Unasur / Integration Processes in South America and the Role of Brazil: The Cases of Mercosur and Unasur. Revista CIDOB d'Afers Interna-

- cionals [En línea]. n. 97/98, pp. 87-100. abril 2012 [Fecha de consulta: 12 septiembre 2021] Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41635272>
- MIJARES, Víctor M. Performance of the South American Defense Council Under Autonomy Pressures. *Latin American Policy* [En línea]. Vol. 9, n. 2, pp. 258–281. Diciembre 2018 [Fecha de consulta: 8 septiembre 2021]. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lamp.12146>
- OYARZÚN S., Lorena. Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave sobre la organización. *Estudios Internacionales*, Santiago [En línea]. Vol. 49, n.188, pp. 9-36. Diciembre 2017 [Fecha de consulta: 12 septiembre 2021]. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692017000400009&lang=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692017000400009&lang=pt)
- PEÑAFIEL C., Pryanka y MOULY, Cécile. UNASUR in Venezuela: Mediation, Bias and Legitimacy. *Contexto Internacional* [En línea]. Vol. 41, n.3, pp. 579-598. septiembre-diciembre 2019 [Fecha de consulta: 15 septiembre 2021]. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/pVx9V3L3jnCnDZxDBQHx3TB/?lang=en>
- QUILICONI, Cintia y RIVERA, Renato. Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur. *Rev. Urug. Cienc. Polít.* [En línea]. Vol.28, n. 1, pp. 219-248, 2019 [Fecha de consulta: 2 septiembre 2021]. Disponible en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2019000100219&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100219&lng=es&nrm=iso)
- RÍOS Sierra, Jerónimo. UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política* [En línea]. Vol. 13, n.25, pp. 50-63. enero-junio 2011 [Fecha de consulta: 1 septiembre 2021]. Disponible en: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/1468>
- SANAHUJA, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier. The Copenhagen School in South America: the (de)securitization of UNASUR (2008-2017). *Rev. Bras. Polít. Int.* [En línea]. Vol. 64, n.2, pp. 1-20, diciembre 2020 [Fecha de consulta: 25 agosto 2021]. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yzzmBJy7hmVrvGy-5bwXQBYf/?lang=en>
- SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En: SERBIN, Andrés y MARTÍNEZ, Laneydi. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012, pp.19-71.
- THE NEW YORK TIMES. ¿En qué consiste la solicitud de seis países ante la CPI de investigar a Venezuela? En: *Internacional*. [En línea]. 26 septiembre 2018 [Fecha de consulta: 13 septiembre 2021]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/09/26/espanol/america-latina/venezuela-la-haya-cpi.html>



- UNASUR. Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano. Normativa UNASUL – CDS – CEED – ESUDE [En línea]. 10 de marzo de 2009 [Fecha de consulta: 2 septiembre 2021]. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf)
- UNASUR. Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. Normativa UNASUL - CDS - CEED - ESUDE [En línea]. 11 de Diciembre de 2008 [Fecha de consulta: 2 de septiembre 2021]. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf)
- UNASUR. Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. IntegraciónSUR [En línea]. 29 de Mayo de 2008 [Fecha de consulta: 25 de agosto 2021]. Disponible en: <http://integracionsur.com/tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas/>
- VADELL, Javier A. y GIACCAGLIA, Clarisa. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. Foro int [En línea]. Vol.60, n.3, pp. 1041-1080. julio-septiembre 2020 [Fecha de consulta: 6 septiembre 2021]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2020000301041&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2020000301041&lng=es&nrm=iso)
- VITELLI, Marina. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. Foro Internacional, Ciudad de México [En línea]. Vol. LVI (3): 724-755, julio-septiembre 2016 [Fecha de consulta: 1 septiembre 2021]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2016000300724](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000300724)





# TEMAS DE ACTUALIDAD



## ¿SEGURIDAD SIN FRONTERAS, SEGURIDAD EN ABSTRACTO? TENDENCIAS EN EL ESTUDIO DE LA CIBERSEGURIDAD Y LA CIBERDEFENSA ∞

VICENTE TORRIJOS RIVERA\*  
DANIEL JIMÉNEZ SALCEDO\*\*

### RESUMEN

*Si bien la tecnología digital aporta importantes beneficios económicos y sociales a gran parte de la población, cuestiones como el acceso desigual a la Internet, la falta de un sistema mundial de gobernanza de la tecnología y la inseguridad cibernética plantean un riesgo importante para la seguridad internacional. La falta de una gobernanza tecnológica mundial y la presencia de puntos ciegos de seguridad cibernética aumentan el riesgo de fragmentación del ciberespacio y de reglamentos tecnológicos que compiten entre sí. Todo esto nos lleva a decir que vivimos en un mundo sin fronteras en términos de ciberseguridad. Debido a esta alarmante situación, trataremos de identificar los principales desafíos de la ciberseguridad, los cuales representan un riesgo alarmante para la paz y la seguridad internacionales. En primer lugar, será abordada la amenaza que suponen los ciberataques, la ciberprivacidad, la ciberdelincuencia y la ciberguerra. Luego se hará énfasis en los riesgos y la resistencia sistémicos, la "seguridad de las cosas/ security of things" y la protección de las infraestructuras críticas. Finalmente, se propone un análisis de las nuevas reglas de colaboración y las implicaciones de las cuestiones de ciberseguridad en el derecho internacional. Todo esto se hará teniendo en cuenta la situación política internacional;*

**Palabras clave:** Ciberataque; ciberseguridad; ciberguerra; tecnología; resistencia; Seguridad Nacional; relaciones internacionales.

---

\* Analista político, escritor y periodista con especialidad en Opinión Pública, Magíster en Estudios Políticos, postgraduado en Altos Estudios Internacionales. Profesor Titular de la Escuela Superior de Guerra y Profesor Adjunto en la National Defense University / W.J. Perry Center, Washington DC. vicentetorrijos@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3837-6196>

\*\* Internacionalista y politólogo con maestría en Política Internacional de Sciences Po Bordeaux. Consultor del Departamento de Relaciones Externas de la Organización de Estados Americanos. danieljsal@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6443-157X>

∞ Fecha de recepción: 040320 - Fecha de aceptación: 161221.

## SECURITY IN ABSTRACT, SECURITY WITHOUT BORDERS? TRENDS IN THE STUDY OF CYBERSECURITY AND CYBERDEFENSE

### ABSTRACT

*While digital technology brings significant economic and social benefits to much of the population, issues such as unequal access to the Internet, the lack of a global system of technology governance and cyber insecurity pose a significant risk to international security. The lack of global technology governance and the presence of cyber security blind spots increase the risk of fragmented cyberspace and competing technology regulations. All this leads us to say that we live in a world without borders in terms of cybersecurity. Because of this alarming situation, we will try to identify the main cybersecurity challenges, which represent an alarming risk to international peace and security. First, we will address the threat posed by cyberattacks, cyber privacy, cybercrime and cyberwar. We will then move on to systemic risk and resilience, the “security of things” and critical infrastructure protection. Finally, we will analyze the new rules of collaboration and the implications of cybersecurity issues in international law. All of this will be done taking into account the actual international political situation.*

**Key words:** *Cyberattack; cybersecurity; cyberwarfare; technology; resilience; National Security; international relations.*

## SEGURANÇA SEM FRONTEIRAS, SEGURANÇA EM ABSTRACTO? TENDÊNCIAS NO ESTUDO DA CIBER-SEGURANÇA E DA CIBERDEFESA

### RESUMO

*Embora a tecnologia digital traga benefícios econômicos e sociais significativos para grande parte da população, questões como o acesso desigual à Internet, a falta de um sistema global de governança tecnológica e a insegurança cibernética representam um risco significativo para a segurança internacional. A falta de governança global da tecnologia e a presença de pontos cegos de segurança cibernética aumentam o risco de fragmentação do ciberespaço e de regulamentações tecnológicas concorrentes. Tudo isso nos leva a dizer que vivemos num mundo sem fronteiras em termos de segurança cibernética. Devido a esta situação alarmante, vamos tentar identificar os principais desafios da cibersegurança, que representam um risco alarmante para a paz e segurança internacional. Primeiro, abordaremos a ameaça que representam os ataques cibernéticos, a ciberprivacidade, o crime cibernético e a guerra cibernética. Em seguida, passaremos ao*

*risco sistêmico e à resiliência, à “segurança das coisas” e à proteção da infra-estrutura crítica. Finalmente, analisaremos as novas regras de colaboração e as implicações das questões de segurança cibernética no direito internacional. Tudo isso será feito levando em conta a situação política internacional.*

**Palavras-chave:** *Cyberattack; segurança cibernética; guerra cibernética; tecnologia; resiliência; Segurança Nacional; relações internacionais.*

## Introducción

Tradicionalmente, las guerras se han desarrollado por tierra, mar y aire, mirando frente a frente al enemigo y luchando en el mismo tiempo y espacio. Muchos de los conflictos internacionales se han originado por la defensa de las fronteras las cuales han dejado de ser simples líneas imaginarias en un mapa para convertirse en barreras físicas a través de ríos o murallas. Con la llegada de una nueva década vale la pena reflexionar sobre cuáles son los riesgos para que se presente un conflicto internacional y sobre qué dominio de la guerra podría desarrollarse. El avance tecnológico en términos digitales ha llevado a que cualquiera que sea el instrumento que se fuese a utilizar en un conflicto, va a estar ligado con una red, es decir con el ciberespacio. En ese sentido, se puede postular la idea que cualquier futuro conflicto entre actores razonablemente avanzados será un conflicto cibernético. Ningún atacante moderno resistirá destruir, interrumpir o confundir los sensores, las comunicaciones y los circuitos de toma de decisiones del enemigo. Lo que variará es si el conflicto tendrá lugar también en los dominios físicos. Esta percepción cambiará la naturaleza del conflicto de manera fundamental y, posiblemente, reducirá el umbral de la guerra y confundirá la propia distinción entre la guerra y la paz.

La incertidumbre geopolítica y geoeconómica, incluida la posibilidad de que el ciberespacio esté fragmentado, también amenaza con impedir que se desarrolle todo el potencial de las tecnologías de la próxima generación. El reporte global de riesgos 2020, expedido por el foro económico mundial, calificó el “colapso de la infraestructura de la información” como el sexto riesgo más impactante hasta el año 2030<sup>1</sup>. La falta de una gobernanza mundial de la tecnología y la presencia de puntos ciegos de seguridad cibernética aumentan el riesgo de un ciberespacio fragmentado y regulaciones tecnológicas que compiten entre sí. Todo esto nos lleva a afirmar que vivimos en un mundo sin fronteras en materia de ciberseguridad. Debido a esta alarmante situación trataremos de determinar los principales desafíos en materia de ciberseguridad, los cuales representan un alarmante riesgo para la paz y seguridad internacionales. En primer lugar, trataremos la amenaza que representan los ciberataques, la ciber privacidad, el cibercrimen y la ciberguerra. Luego continuaremos con el riesgo sistémico y resistencia, la “seguridad de las cosas/ security of things” y protección de la infraestructura crítica. Finalmente se analizarán las nuevas normas de colaboración y las implicaciones en el derecho internacional de las cuestiones de ciberseguridad. Todo esto teniendo en cuenta la coyuntura política internacional.

---

1 World Economic Forum. *The Global Risks Report*. Geneva : World Economic Forum, 2020.

## Los riesgos en una nueva década

De acuerdo con el Global Risks Perception Survey del foro Económico Mundial, la comunidad de actores y los forjadores globales identifican los problemas relacionados con el ciberespacio, como los ciberataques y el fraude o robo de datos, dentro de la lista de los 10 principales riesgos a largo plazo. No es para manos, pues incluso en los más frágiles tiempos de la pandemia del COVID-19 que ha tenido que afrontar el mundo, los ciberataques y robo de datos han sido recurrentes en la coyuntura internacional.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha prendido las alertas de la comunidad internacional anunciando que desde el comienzo de la pandemia del COVID-19 ha visto un aumento dramático en el número de ataques cibernéticos dirigidos a su personal y de estafas por correo electrónico dirigidas al público en general<sup>2</sup>. Los estafadores que se hacen pasar por la OMS en los correos electrónicos también se han dirigido cada vez más al público en general para canalizar las donaciones a un fondo ficticio y no al auténtico Fondo de Respuesta Solidaria de COVID-19. El número de ataques cibernéticos es ahora más de cinco veces mayor que el número dirigido a la Organización en el mismo período del año 2019<sup>3</sup>.

En este contexto también han surgido tensiones entre los Estados a raíz de supuestos ataques cibernéticos para el robo de información relacionada con el desarrollo de la vacuna contra el coronavirus. El Centro Nacional de Seguridad Cibernética de Gran Bretaña anunció coordinadamente con las autoridades de los Estados Unidos y Canadá que el grupo APT 29, también conocido como Cozy Bear, está atacando a las instituciones de investigación académica y farmacéutica que participan en el desarrollo de la vacuna contra el coronavirus. Este grupo, según las autoridades británicas, hace parte del servicio de inteligencia ruso<sup>4</sup>. Por su parte, el embajador de Rusia ante el Reino Unido declaró que no cree en esa historia y que no ve ninguna razón para usar este tema como un asunto de interferencia<sup>5</sup>.

Este tipo de acusaciones se inscriben en un contexto en el que los países de la OTAN han denunciado en múltiples ocasiones a los Estados Miembros de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), en particular a China y Rusia, de perpetuar ataques en contra de sus agencias gubernamentales u otro tipo de instituciones con información confidencial. Estas acusaciones han sido constantemente rechazadas por los gobiernos de los países de la OCS, como se expondrá más adelante.

## La seguridad en el quinto dominio de la guerra

El ciberespacio se ha convertido en el quinto dominio de la guerra, llevando a que los estudios sobre seguridad y defensa internacionales consideren este último como un esce-

---

2 WHO. World Health Organization. *WHO reports fivefold increase in cyber attacks, urges vigilance*. [Online] 04 2020. <https://www.who.int/news-room/detail/23-04-2020-who-reports-fivefold-increase-in-cyber-attacks-urges-vigilance>

3 *Ibíd.*

4 British National Cybersecurity Center. *APT29 targets COVID-19 vaccine development*. [Online] 7 2020. <https://www.ncsc.gov.uk/news/advisory-apt29-targets-covid-19-vaccine-development>

5 KELIN, Andrei. BBC. *Russia's UK ambassador rejects coronavirus vaccine hacking allegations*. [Online] 07 2020. <https://www.bbc.com/news/uk-53458122>



nario amenazante para los Estados. Dada la relevancia que ha adquirido este escenario es de señalar el debate académico existente sobre el significado del término seguridad para inscribirlo dentro del marco de lo que se ha llegado a denominar como ciber seguridad. En dicho debate se pueden distinguir dos corrientes principales conocidas como los tradicionalistas y los no tradicionalistas. Los primeros, defienden el concepto tradicional de la seguridad el cual es mucho más estrecho en su concepción en tanto defienden una postura realista sobre el término. En ese sentido sostienen la idea de que, primero, seguridad equivale a la seguridad nacional o del estado de posibles agresiones externas. Y, en segundo lugar, esas agresiones externas “son amenazas de carácter militar y tercero, esas amenazas son identificables y objetivas”<sup>6</sup>.

Por el otro lado, están los no tradicionalistas quienes se han preocupado porque el término de seguridad sea mucho más amplio. Las redefiniciones de la seguridad incorporan nuevos temas no militares como el medio ambiente, las drogas ilícitas, la migración, la pobreza entre otros. En ese sentido, gran parte del debate sobre el término de seguridad reside en la tensión respecto a que los primeros no incluyen temas no tradicionales ni actores no estatales mientras que los últimos sí.

En la actualidad, la seguridad como elemento político clave en la escena internacional, se compone de nuevas dimensiones que se suman a las consideradas tradicionales. La difusión masiva que se está produciendo de la información en la nube, ligado a la implantación de las tecnologías de la información y comunicación como las principales herramientas de trabajo, están trayendo grandes beneficios a organizaciones y empresas de todo tipo (tanto en el sector público como privado), pero a la vez están produciendo grandes problemas de seguridad y de protección de datos y privacidad que será preciso afrontar.

Así surge la cuestión de la ciberseguridad como un elemento adicional dentro de los estudios de seguridad tanto a nivel nacional como internacional. El término “ciberseguridad” ha sido objeto de la literatura académica y se utiliza ampliamente dado que sus definiciones son muy variables, vinculadas al contexto, a menudo subjetivas y, a veces, poco informativas. No obstante, la definición propuesta por la Unión Internacional de Telecomunicaciones de las Naciones Unidas (UIT) incluye un conjunto de elementos que permiten señalar las principales características de este concepto. “La seguridad cibernética es el conjunto de instrumentos, políticas, directrices, enfoques de gestión de riesgos, medidas, capacitación, prácticas óptimas, garantías y tecnologías que pueden utilizarse para proteger el entorno cibernético y los activos de la organización y del usuario”<sup>7</sup>. Esta definición alude a los principales temas a tratar cuando se habla de ciber seguridad, pues se hace alusión a estrategias, procesos y métodos con una naturaleza interdisciplinaria que requieren de la intervención humana para sacar adelante soluciones tecnológicas que se ven reflejadas en políticas y acciones que buscan la protección en un escenario amenazante.

---

6 ŠULOVIĆ, Vladimir. (2010). “*Meaning of Security and Theory of Securitization*”. Belgrade Centre for Security Policy? Retrieved from [http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic\\_\(2010\)\\_meaning\\_of\\_secu.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_(2010)_meaning_of_secu.pdf)

7 ITU. Definition of cybersecurity. ITU. [Online] 2020. <https://www.itu.int/en/ITU-T/studygroups/com17/Pages/cybersecurity.aspx#:~:text=Cybersecurity%20is%20the%20collection%20of,and%20organization%20and%20user's%20assets>

Por su parte, la ciberdefensa se centra en “la prevención, la detección y la respuesta oportuna a los ataques o amenazas para que no se altere ninguna infraestructura o información”<sup>8</sup>. Con el aumento del volumen y la complejidad de los ciberataques, la ciberdefensa es esencial para la mayoría de las entidades a fin de proteger la información sensible y salvaguardar los activos. En ese sentido el término de ciberdefensa está encaminado a la capacidad de respuesta ante la presencia de un ataque en el ámbito del ciberespacio.

El ciberespacio les permite a los atacantes realizar varias agresiones en distintos momentos al mismo tiempo; y esos ataques, a pesar de ser dirigidos en el mundo virtual, afectan lo real. En ese sentido, las ciberamenazas se han convertido, sin lugar a duda, en uno de los principales temas en la agenda de seguridad de todo el mundo. Por ello, la prevención de cualquier ciberataque se convierte en una prioridad en la agenda internacional. Debido al alto grado de dependencia que estos sectores presentan del espacio cibernético y de las tecnologías de la información y de la comunicación, un fallo en la red o una incidencia sobre esta podría suponer una vulnerabilidad y/o amenaza en materia de seguridad en cualquiera de estos sectores. Todo esto destaca la necesidad de realizar acciones que doten a esta nueva realidad de una estrategia de ciberseguridad en la que se identifique el conjunto de amenazas a las cuales el Estado debe responder.

La Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT es el foro donde se reúnen los delegados más importantes del sector de las tecnologías y telecomunicaciones en representación tanto del sector privado como de los Estados. En estas conferencias se han confrontado dos visiones sobre la ciber gobernanza global. Por un lado, está la visión de los Estados occidentales los cuales defienden que la web global debe ser manejada por empresas privadas, grupos de la sociedad civil y los usuarios de Internet, mas no por los gobiernos<sup>9</sup>.

Por el otro lado está la visión de Estados como China y Rusia los cuales han propuesto un modelo basado en el control del Estado. Esto quiere decir que buscarían aprobar que los gobiernos tengan permiso para llevar el control del contenido y la estructura de la web dentro de sus fronteras. Así mismo, defienden que el Estado esté en la capacidad de restringir el acceso a ciertos portales de internet y llevar un monitoreo sobre los individuos mirando el uso que le dan a la red. A estas propuestas se han sumado varios Estados árabes quienes argumentan que debería existir una identificación universal de los usuarios de internet. Esta multiplicidad de posiciones ha llevado a que la gobernanza sobre el dominio del ciberespacio aún tenga un largo camino por recorrer. La UIT no es aún una organización que unifique el actuar de los Estados sobre este tema, pues como se mencionó anteriormente las tensiones entre los Estados son recurrentes, sumado a que es un escenario donde adjudicar el ataque a un actor en específico representa aún un gran desafío tanto en términos tecnológicos como de jurisprudencia internacional.

---

8 GALINEC, Darko. Cybersecurity and cyber defence: national level strategic approach. [Online] 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00051144.2017.1407022>

9 ITU. ITU NATIONAL Cybersecurity Strategy Guide. [Online] 2020. <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf>

## Las ciberamenazas

No se puede negar que posiblemente se está viviendo el momento de mayor interconexión en la historia de la humanidad. A pesar de las ventajas que esto representa, también puede servir como una herramienta usada para generar daño. Así lo plantea Susan Brenner en el artículo “Cyberterrorism: how real is the threat?” cuando argumenta que el espacio cibernético es el más peligroso porque no existen fronteras entre los Estados<sup>10</sup>. Las ciberamenazas se han convertido, sin lugar a duda, en uno de los principales temas en la agenda de seguridad de todo el mundo. Incluso para las grandes potencias como Estados Unidos mantenerse seguro en el ciberespacio se ha convertido en otro de los propósitos planteados con el fin de defender sus intereses nacionales<sup>11</sup>. Esto ocurre dado que en la actualidad el ciberespacio le permite tanto a los Estados como a los actores no estatales la posibilidad de afectar la actividad económica, política y de seguridad de una nación.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que los ciberataques no son conducidos únicamente por actores individuales sino también por Estados. Para el gobierno de Estados Unidos los principales perpetradores estatales de ataques cibernéticos en el año 2018 fueron Rusia, China, Irán y Corea del Norte<sup>12</sup>. Los ataques de estos últimos se pueden dar en el marco del espionaje, robo de información, entre otros.

Es por esto que el espacio cibernético se ha convertido en un elemento crítico del cual no solo los sectores económicos y productivos dependen, sino que el Estado mismo debe tener en consideración. Las operaciones bancarias y financieras tanto nacionales como internacionales, la infraestructura, medios de transporte, el sector energético y el sanitario, dependen en gran medida de nuevas tecnologías relacionadas con el uso de internet. Debido al alto grado de dependencia que estos sectores presentan del espacio cibernético y de las tecnologías de la información y de la comunicación, un fallo en la red o una incidencia sobre la misma podría suponer una vulnerabilidad y/o amenaza en materia de seguridad en cualquiera de estos sectores<sup>13</sup>. Todo ello destaca la necesidad de realizar acciones que doten a esta nueva realidad de una estrategia de ciberseguridad.

Ataques cibernéticos se han producido cada vez con mayor frecuencia e impacto. Ya en el 2007 se había dado un ataque a la infraestructura financiera y comercial en Estonia. De igual forma en el 2010 ocurrió el sabotaje a las instalaciones nucleares de Irán por medio del gusano informático Stuxnet<sup>14</sup>. En este caso, el virus informático tomó el control de 1.000 máquinas que participaban en la producción de materiales nucleares y les dio

---

10 BRENNER, Susan. Cyberterrorism, how real is the threat? [Online] 05 20, 2016. [Cited: 02 17, 2020.] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01296612.2002.11726680>

11 The White House. National Security Strategy. [Online] 12 2017. <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

12 MATTIS, Jim. Summary of the National Defense Strategy . [Online] 2018. <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

13 DAY, Paul. *Cyberattack*. Londres : Carlton books, 2014. 978178097533.

14 *Ibíd.*

instrucciones de autodestruirse<sup>15</sup>. Esta fue la primera vez que un ataque cibernético logró dañar la infraestructura nuclear de un Estado marcando así un hito en los temas de ciberseguridad. Más recientemente es importante señalar los casos de ciberataques en Arabia Saudita y Ucrania, los cuales deben prender las alertas del mundo puesto que la capacidad que tienen estos ataques para irrumpir en la cotidianidad de una nación y generar caos en distintos ámbitos de la sociedad significa una amenaza que en cualquier momento cualquier Estado podría sufrir.

## El cibercrimen

Las bandas cibercriminales cada vez más organizadas varían sus tácticas, técnicas y procedimientos para evadir los controles de seguridad a nivel micro y la aplicación de la ley a nivel macro. Según cifras del Foro Económico Mundial, el cibercrimen le costó a la economía mundial más de 600.000 millones de dólares en 2017, y los pronósticos para 2018 predijeron 1,5 billones de dólares en pérdidas<sup>16</sup>. Durante los últimos cinco años se ha demostrado que este tipo de ataques solo se está volviendo más sofisticado con el tiempo, incorporando conocimientos técnicos con ingeniería social avanzada para centrar los esquemas en las víctimas que pueden producir mayores beneficios como empresas e individuos de alto valor<sup>17</sup>.

Mientras que en años anteriores las bandas operaban como adversarios, ocupaban diferentes territorios e incluso se atacaban mutuamente con programas malignos, a partir de 2018 se conectó a las principales bandas de ciberdelincuentes en una colaboración explícita<sup>18</sup>. Esta tendencia es un signo negativo que pone de relieve cómo los distintos operadores unen sus fuerzas, revelando el factor de resistencia en estas operaciones. Ahora bien, los controles de seguridad adecuados y la educación de los usuarios, así como la respuesta planificada a los incidentes, pueden ayudar a mantener a raya esta amenaza y a contener sus efectos perjudiciales si alguna vez una cuenta es tomada y robada por delincuentes muy experimentados.

Sin embargo, persiste el problema de la atribución de la culpa de los ciberataques, ya que los atacantes pueden usar un proxy para impedir que sea detectado quien perpetúa el ataque. Por lo tanto, gran parte del énfasis hoy en día es mejorar la tecnología de atribución. Sin atribución, no hay represalias ni disuasión. Incluso con la tecnología adecuada, la cuestión de la atribución es delicada: decir todo lo que se sabe podría ser políticamente delicado y podría correr el riesgo de revelar capacidades críticas de inteligencia, lo que a su vez podría comprometer la capacidad de atribuir fuentes en el futuro.

---

15 Ibid.

16 KASPERSEN, Anja. World Economic Forum. *Cyberspace: the new frontier in warfare*. [Online] 9 24, 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/cyberspace-the-new-frontier-in-warfare/>

17 HATHAWAY, Oona A., CROOTOF, Rebecca, PERDUE, William, LEVITZ, Philip, NIX, Haley, NOWLAN, Aileen & SPIEGEL, Julia *The Law of Cyber-Attack*. California : 100 California, 2018.

18 KESSEM, Limor. Security Intelligence. *The Business of Organized Cybercrime: Rising Intergang Collaboration in 2018*. [Online] 3 20, 2019. [Cited: 02 16, 2020.] <https://securityintelligence.com/the-business-of-organized-cybercrime-rising-intergang-collaboration-in-2018/>

## **Ciberguerra**

Es importante aclarar que dentro de los ataques cibernéticos se pueden distinguir dos modalidades. Según lo explica Dorothy Denning<sup>19</sup>, por un lado, se puede hablar de la ciberguerra, por el otro, del ciberterrorismo<sup>20</sup>. La ciberguerra se presenta cuando los Estados actúan mediante el uso del ciberespacio para afectar otro Estado. En ese sentido, la ciberguerra es un conflicto informático o de red que involucra ataques de motivación política de un Estado-nación en otro Estado-nación. En este tipo de ataques, los actores del Estado-nación intentan interrumpir en las actividades de las organizaciones o Estados-naciones, especialmente con fines estratégicos o militares y ciberespionaje<sup>21</sup>. El uso de ciberataques como una herramienta de política exterior había sido esporádico a principios de siglo. Sin embargo, Rusia, Irán y Corea del Norte están provocando ataques más agresivos en contra de Estados Unidos<sup>22</sup>. Según cifras de la dirección de inteligencia nacional de Estados Unidos, en el año 2011 alrededor de 10 Estados contaban con capacidad para perpetuar ciberataques, pero para el año 2017 ya más de 30 Estados cuentan con dicha capacidad<sup>23</sup>.

Además de eso, es relevante destacar el hecho de que ahora mismo vivimos bajo un espacio anárquico y virtual de Internet. Más de veinte ejércitos nacionales tienen ahora unidades cibernéticas preparándose y luchando en el ciberespacio, y el ritmo de los asaltos a información crítica, sistemas e infraestructura física se está acelerando. Las defensas nacionales de hoy en día dependen de las tecnologías de la información y la conexión a través de Internet o redes. El comercio internacional, la producción de electricidad, e incluso el control de las armas nucleares dependen del ciberespacio<sup>24</sup>. Mientras tanto, el uso de operaciones cibernéticas defensivas está aumentando. Es por ello que se está buscando llegar a un acuerdo internacional de control de armas, dado que las aplicaciones del control de armas a la guerra cibernética se vuelven más claras.

## **Ciberterrorismo**

Por otro lado, está el ciberterrorismo el cual se puede definir como un ataque premeditado, motivado políticamente en contra de información, sistemas y programas informáticos que resultan en violencia en contra de objetivos no combatientes por parte de agentes no nacionales<sup>25</sup>. En ese sentido, esta táctica es utilizada por los grupos terroristas con el fin de perpetuar un ataque dando lugar a la violencia contra personas o propiedades, o al menos causar suficiente daño para generar miedo<sup>26</sup>. El uso del internet se convierte así en una herramienta fundamental pues es la que les permite a los miembros de la organización comunicarse y coordinar eventos, pero también es el medio con el cual pueden irrumpir en

---

19 DENNING, Dorothy. 2000. *Cyberterrorism*. Information Warfare and Security, pp. 1-10.

20 DENNING, Dorothy. *Cyberwarfare*. s.l. : IEFE, 2011, Vols. Sptember-October.

21 Ibíd.

22 MATTIS, Jim. Loc. Cit.

23 Department of State of the United States. US Department of State. *Country Reports on Terrorism 2018*. [Online] 2018. [Cited: 02 17, 2020.] <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2018/>

24 DAY, Paul. Loc. Cit.

25 Ibíd.

26 DENNING, Dorothy. 2011. Loc. Cit.

la cotidianidad de las personas y generar grandes impactos. Es importante señalar que para 1998 el Departamento de Estado de Estados Unidos apenas registraba en la web a 12 de 30 organizaciones terroristas, mientras que en la actualidad todas ellas tienen actividad en la web<sup>27</sup>. Esto ha provocado que el ciberespacio esté constantemente bajo asalto.

Ciber espías, ladrones y saboteadores irrumpen en los sistemas informáticos para robar datos personales y secretos comerciales, afectar los sitios web, interrumpir servicios, sabotear datos y sistemas, lanzar virus y gusanos informáticos, realizar fraude en transacciones, y hostigar a individuos y compañías. Estos ataques son facilitados con herramientas de software cada vez más potentes y fáciles de usar, que están disponibles de forma gratuita desde miles de sitios web en Internet. Por todo esto se puede decir que el ciberterrorismo ocurre en el ciberespacio, pero tiene repercusiones en el mundo real. Esa afectación del mundo real suele darse sobre la infraestructura crítica. No obstante, esto ha sido motivo de debate puesto que hay quienes argumentan que es posible que exista una mayor probabilidad de que los grupos terroristas se especialicen en este tipo de ataque mientras hay quienes son más escépticos frente a dicha posibilidad. Esto considerando la capacidad técnica y tecnológica que puedan llegar a tener las distintas organizaciones terroristas para poder generar la suficiente incidencia e impacto en el ciberespacio. Pues vale la pena recordar que el fin último de este tipo de ataques es generar repercusiones políticas.

Ahora bien, vale la pena señalar que a pesar de las tecnologías que pueden llegar a adquirir ciertos grupos terroristas, los Estados siguen siendo los actores con mayores y mejores capacidades para realizar acciones en el ciberespacio. Es por ello que los grupos patrocinados por los Estados han sido clasificados como una preocupación primordial para la seguridad de los sistemas informáticos y la infraestructura de los Estados afectados. A fin de explorar esta amenaza, se pueden analizar presuntos grupos patrocinados por Estados que tienen un historial de ataques a entidades gubernamentales, o que tienen un historial de que se les ha encomendado la tarea de reunir información de inteligencia que previsiblemente podría evolucionar hacia el ataque a entidades gubernamentales o intergubernamentales<sup>28</sup>.

De acuerdo con reportes del Departamento de Estado de los Estados Unidos, hay una serie de grupos ciberterroristas que se han atribuido de manera creíble el patrocinio de los gobiernos de Rusia, China, Irán y Corea del Norte<sup>29</sup>. Se ha observado que tienen como objetivo los partidos políticos y las entidades gubernamentales de los Estados Unidos, Asia, el Oriente Medio y Europa occidental, además de diversos objetivos de la industria a nivel mundial<sup>30</sup>. Estos grupos han utilizado un gran número de tácticas que van desde ataques de *spear-phishing*, hasta herramientas de malware personalizadas para ganar terreno en sistemas y datos filtrados<sup>31</sup>. El hilo conductor es que los ataques suelen estar bien planeados y dirigidos con precisión.

---

27 Department of State of the United States. 2018. Loc. Cit.

28 DAY, Paul. Loc. Cit.

29 Department of State of the United States. 2018. Loc. Cit.

30 *Ibíd.*

31 KESSEM, Limor. Loc. Cit.

Por ejemplo, las amenazas cibernéticas de Rusia se caracterizan por contar con algunos grupos sospechosos patrocinados por el Estado, pero también por una enorme clandestinidad criminal, con docenas de foros de habla rusa con decenas de miles de usuarios<sup>32</sup>. A los grupos patrocinados por el Estado ruso se les ha atribuido una serie de acciones de muy alto perfil en los últimos años, incluidas operaciones para interferir en las elecciones del gobierno federal de los Estados Unidos y ataques a organizaciones gubernamentales de Europa occidental.

### **Ciberresiliencia y riesgo sistémico**

Ante este alarmante panorama, se deben considerar dos elementos clave en las cuestiones de la ciberseguridad, tal y como el riesgo sistémico y la ciberresiliencia. Por un lado, el riesgo sistémico se refiere al riesgo de una avería de todo un sistema en lugar de simplemente la falla de partes individuales. Es por ello que se debe tener en cuenta que el ciberespacio y su infraestructura subyacente son vulnerables a una amplia gama de riesgos derivados de amenazas y peligros tanto físicos como cibernéticos. Por años los estudios de seguridad se habían basado exclusivamente en el estudio de aquellos peligros y riesgos físicos. Sin embargo, gobiernos como el de Estados Unidos vienen trabajando en estrategias que proporcionan al Departamento de Seguridad Nacional un marco para identificar las responsabilidades de seguridad cibernética durante los próximos cinco años<sup>33</sup>. De esta manera se busca mantener el ritmo del panorama de riesgo cibernético en evolución, mediante la reducción de las vulnerabilidades y la creación del concepto de ciberresiliencia. En ese sentido, la ciberresiliencia se puede definir como el mecanismo que busca contrarrestar a los actores maliciosos en el ciberespacio, responder a incidentes, y lograr que el ecosistema cibernético sea más seguro y resistente<sup>34</sup>.

Una distinción que es importante realizar es la diferenciación de lo que es un riesgo sistémico y un riesgo sistemático. El primero se enfoca en el reconocimiento de un sistema, como un conjunto de diferentes elementos que se encuentran relacionados entre sí, teniendo una o varias interdependencias con un objetivo en común. En cambio, el riesgo sistemático hace referencia a la metodología de hacer las cosas dado que se analiza e identifica el problema antes de responder con una acción específica. La ciberresiliencia se entiende así como la capacidad de los sistemas para anticipar y adaptarse al potencial de sorpresa y falla, debiendo considerarse en el contexto de sistemas complejos que comprenden no solo los dominios físicos y de información, sino también los dominios cognitivos y sociales, garantizando que la recuperación del sistema ocurra al considerar el *hardware*, el *software* y los componentes de detección interconectados de la infraestructura cibernética<sup>35</sup>.

---

32 Department of State of the United States. 2018. Loc. Cit.

33 MATTIS, Jim. Loc. Cit.

34 GONZALEZ, James. Ciberriesgo desde la perspectiva de riesgo sistémico. [Online] 2019. [Cited: 2 17, 2020.] 10.29236/sistemas.n151a6. Recuperado de: <https://sistemas.acis.org.co/index.php/sistemas/article/download/14/12/>

35 KOTT, Andrew and LINKOV, Ingrid. 2019 *Ciber resilience of Systems and Networks*. 1 edition, s.l. : Springer Nature, Vols. 4-7.

## Security of Things

El Internet de las Cosas o Security of Things (IO) es un concepto que se refiere a nuevos tipos de arquitecturas y protocolos en comparación con las redes tradicionales. La seguridad es un tema extremadamente crítico para la IO que debe ser abordado de manera eficiente. La heterogeneidad, característica inherente a la IO, plantea muchos problemas de seguridad que deben abordarse desde la perspectiva de las nuevas arquitecturas, como las redes definidas por el software, los algoritmos criptográficos y la computación<sup>36</sup>.

Una de las definiciones más comunes aceptadas ampliamente para el Internet de las Cosas (IO) es: “Colección de ‘cosas’ incrustadas con electrónica, software, sensores y actuadores y conectadas a través de Internet para recoger e intercambiar datos entre ellas”<sup>37</sup>.

Los dispositivos de IO están equipados con sensores y potencia de procesamiento que les permiten ser desplegados en muchos entornos. Así mismo, el impacto del papel humano se ha minimizado en la IO. Esto dado que la composición de lo que se denomina como el Internet de las cosas consiste de varios elementos dentro de los cuales se pueden destacar: los servicios diarios, casas y ciudades inteligentes, reguladores del consumo de energía, servicios móviles etc.<sup>38</sup>.

El Internet de las cosas presenta una amplia gama de nuevos riesgos y desafíos de seguridad para los dispositivos, sus plataformas y sistemas operativos, sus comunicaciones e incluso los sistemas a los que están conectados. El poder del Security of Things reside tanto en el mundo físico como en el mundo virtual. Diferentes tipos de vulnerabilidad producen diferentes amenazas con el potencial de diferentes daños. Al evaluar el valor en riesgo, se pueden tomar decisiones informadas sobre cuando invertir en medidas defensivas.

## Infraestructura crítica

Los sectores de la infraestructura que normalmente se consideran críticos incluyen el transporte, la agricultura, la defensa y la seguridad, la salud pública, la producción de combustible y la tecnología de la información<sup>39</sup>. Como la infraestructura crítica es clave para el funcionamiento de una nación, representa un blanco potencial del terrorismo y otras acciones perturbadoras. La infraestructura crítica incluye tanto sistemas físicos como cibernéticos esenciales para el funcionamiento mínimo de la economía y el gobierno. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos dirigió una mayor atención a la protección física de las infraestructuras críticas. En los años transcurridos la política, los programas y la legislación relacionados con la seguridad física de las infraes-

---

36 YOUSUF, Omerah and MIR, Roohie Naaz. Emerald Insight. *A survey on the Internet of Things security: State-of-art, architecture, issues and countermeasures*. [Online] 06 12, 2019. [Cited: 02 17, 2020.] 2056-4961. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/ICS-07-2018-0084/full/html>

37 Ibíd.

38 DAY, Paul. Loc. Cit.

39 YATES, Sheldon. *National Critical Infrastructure Policy: Background and Select Cybersecurity Issues*. New York : Nova Science Publishers, 2016. 9781634847568. 9781634847575..



estructuras críticas se han estabilizado en gran medida<sup>40</sup>. Sin embargo, dada la coyuntura actual se ha vuelto a considerar el otro riesgo para la infraestructura crítica el cual se refiere a la seguridad cibernética. Es por ello que la Protección de Infraestructuras Críticas es un programa importante en el que los gobiernos tienen que tomar medidas para hacer frente a las amenazas a esa infraestructura en términos de ciberamenazas.

Hoy en día, casi todos los sectores críticos utilizan sistemas cibernéticos. Los sectores de transporte, banca y finanzas, salud y emergencias, defensa y gobierno usan tecnologías de información convencionales que son vulnerables a un ataque en la red<sup>41</sup>. En ese sentido, la infraestructura crítica se encuentra en riesgo debido a ciertas amenazas que pueden ser clasificadas en cuatro categorías. Por un lado, el hacktivismo, luego el cibercrimen, también el ciberespionaje y finalmente la ciberguerra<sup>42</sup>. En cuanto al hacktivismo podemos mencionar que su principal propósito no es hacer dinero, sino protestar por algo. Por ejemplo, protestan contra las restricciones gubernamentales en Internet y apuntan a los sitios web de organizaciones públicas<sup>43</sup>. Normalmente no intentan afectar un sitio web específico durante mucho tiempo. Más bien, buscan una vulnerabilidad específica en varios sitios web y afectan todos los sitios web dentro de su ámbito de búsqueda que contiene la vulnerabilidad específica.

En cuanto a los cibercriminales, como ya habíamos mencionado anteriormente, buscan afectar el sistema bancario y financiero con el propósito personal de ganar dinero. Se ha estimado que el cibercrimen le cuesta a la economía mundial un billón de dólares al año<sup>44</sup>. Tal vez aún más sorprendente es el hecho de que gran parte de este crimen cibernético se produce en las manos de pequeños grupos de *hackers* que trabajan de forma independiente o en nombre de las naciones rebeldes con pocos recursos.

El ciberespionaje se refiere al acto de robar documentos oficiales de los gobiernos de manera que pierdan su confidencialidad. Según el Departamento de Defensa Estratégica de Estados Unidos, cada año se roba una mayor cantidad de propiedad intelectual a las redes mantenidas por empresas, universidades, departamentos y agencias gubernamentales de los EE.UU. Finalmente, la ciberguerra se refiere al uso de ataques coordinados a sectores críticos específicos de un país. Cada sector crítico es un objetivo potencial de la ciberguerra. La mayoría de los expertos en seguridad cibernética afirman que el virus Stuxnet, descubierto en junio de 2010, fue el comienzo de una verdadera ciberguerra.

### **Nuevas normas de colaboración y las implicaciones en el derecho internacional**

El Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, ha advertido sobre la importancia y trascendencia de las amenazas cibernéticas en las Relaciones Internacionales al decir “Estoy absolutamente convencido de que, a diferencia de las grandes batallas del pasado, que se iniciaron con un aluvión de artillería o bombardeos aéreos, la próxima gue-

---

40 MATTIS, Jim. Loc. Cit.

41 DENNING, Dorothy. 2011. Loc. Cit.

42 YATES, Sheldon. Loc. Cit.

43 DAY, Paul. Loc. Cit.

44 World Economic Forum. Loc. Cit.

rra comenzará con un ciberataque masivo para destruir la capacidad militar... y paralizar la infraestructura básica como las redes eléctricas". El Secretario General Guterres destacó su temor de tal catástrofe, señalando que el derecho internacional y los sistemas de defensa de las naciones no están preparados y han hecho poco para mitigar la posibilidad de un gran ciberataque:

"Ya existen episodios de guerra cibernética entre los estados. Lo que es peor es que no existe un esquema regulatorio para ese tipo de guerra, no está claro cómo se aplica la Convención de Ginebra o el derecho internacional humanitario".

En la última década, docenas de intentos de tratados y acuerdos sobre seguridad cibernética se han venido abajo. Por ejemplo, el Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas celebró una serie de negociaciones desde 2004 hasta finales de 2017 con el objetivo de establecer normas para la seguridad cibernética, frenar la militarización del ciberespacio y proponer sanciones para disuadir los actos de agresión<sup>45</sup>. Sin embargo, los diplomáticos abandonaron las conversaciones de 13 años a finales de agosto de 2018, resolviendo que las diferencias insuperables en las políticas nacionales harían imposible llegar a un acuerdo.

Otro obstáculo importante es la cuestión de la responsabilidad (accountability), ya que a menudo es difícil probar que los *hackers* informáticos responsables de los ataques estaban dirigidos por un gobierno determinado. En conjunto, estas dificultades obligaron a los diplomáticos a descartar más de una década de negociación. Pero como advirtió el Secretario General Guterres en Lisboa, el peligro de un gran ciberataque no ha hecho más que aumentar.

Ante esta situación, en el ámbito del derecho internacional el derecho de recurrir a la legítima defensa es puesto en cuestión. El Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas dice "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas"<sup>46</sup>. No obstante, el precedente legal ha dejado claro que no todos los usos de la fuerza pueden ser considerados también como ataques armados. De hecho, vale la pena señalar que cuando en el artículo 51 se hace referencia a un "ataque armado", es distinto de la redacción del artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, el cual prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza. De hecho, en un famoso caso entre Nicaragua y los Estados Unidos, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha dictaminado que hay amenazas o usos de la fuerza que no se consideran ataques armados y que, por lo tanto, no permiten a la víctima invocar el derecho de legítima defensa<sup>47</sup>. Por ello, ataques armados solo incluyen las "formas más graves del uso de la fuerza". Las intrusiones en la frontera, por ejemplo, se han clasificado como "incidentes fronterizos" no lo suficientemente graves como para desencadenar el artículo 51<sup>48</sup>.

---

45 HATHAWAY, Oona A., CROTOFF, Rebecca, PERDUE, William "et al". Loc. Cit.

46 Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas. 1945. 1 UNTS XVI.

47 HOLLIS, Duncan. Why States Need an International Law for. s.l. : Lewis & Clark , 2007. 1023.

48 Ibíd.

Tres escuelas de pensamiento han surgido tratando de guiar su enfoque para clasificar los ciberataques. La posición más tradicional es la de los académicos de la Escuela de Derecho de Yale, conocida como el enfoque basado en instrumentos<sup>49</sup>. Este enfoque trata un ciberataque como un ataque armado solo si utiliza armas militares. Por ejemplo, el bombardeo de servidores informáticos o de cables de Internet podría cumplir los requisitos de un ataque armado si el ataque fuera de suficiente gravedad. El enfoque basado en instrumentos, por lo tanto, incluye muy pocos ciberataques como ataques armados. Esto tiene la clara desventaja de que las víctimas de los ciberataques no tienen derecho a la defensa propia, aunque los ciberataques pueden ser mucho más perjudiciales que los bombardeos u otros ataques físicos.

La segunda escuela de pensamiento acude al enfoque basado en objetivos. Sean Condrón, uno de los más importantes defensores del enfoque basado en objetivos, ha descrito cuándo los ciberataques deben constituir ataques armados según tal enfoque<sup>50</sup>. Para Condrón, cuando el ataque tiene como objetivo la infraestructura crítica del Estado, el Estado debe ser capaz de ejercer medidas de defensa activas. Los Estados que abogan por derechos firmes para defenderse de un ciberataque, en su mayoría Estados industrializados que son los que más tienen que perder en un ciberataque, también tienden a preferir el enfoque basado en objetivos.

El tercer enfoque sobre el derecho a la legítima defensa en el ciberespacio se denomina enfoque basado en los efectos, que es un punto medio entre el enfoque basado en los instrumentos y el basado en los objetivos<sup>51</sup>. En ese sentido, clasifica un ciberataque basado en la gravedad de sus efectos. Michael Schmitt ofreció seis criterios para evaluar la gravedad de los efectos de un ciberataque, incluyendo el momento del ataque, el daño a largo plazo causado, la escala del ataque, etc. Según el enfoque adoptado, los distintos Estados de la comunidad internacional han reaccionado a la cuestión sobre regular o no el ciberespacio en términos de derecho internacional. Actualmente se pueden destacar dos grupos de Estados que han adoptado enfoques distintos sobre esta cuestión. Por un lado, está la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y por otro está la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Los Estados miembros de la OTAN han reconocido que los ciberataques podrían ser tan dañinos para las sociedades como un ataque convencional. Como resultado, la ciberdefensa es reconocida como parte de la tarea central de la OTAN de defensa colectiva. En ese sentido, cabe recalcar que la OTAN adoptó una política y un plan de acción, que fue aprobado por los Estados miembro en la Cumbre de Gales en septiembre de 2014<sup>52</sup>. Desde entonces, los Aliados han aprobado un plan de acción conjunto que fue actualizado en febrero de 2017. La política establece que la ciberdefensa forma parte de la tarea central de la Alianza de defensa colectiva, confirma que el derecho internacional se aplica en el

---

49 Ibid.

50 HATHAWAY, Oona A., CROOTOF, Rebecca, PERDUE, William "et al". Loc. Cit.

51 HOLLIS, Duncan. Loc. Cit.

52 NATO. The North Atlantic Treaty Organization. *Defending against cyber attacks*. [Online] 2017. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_118663.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_118663.htm?selectedLocale=en)

ciberespacio e intensifica la cooperación de la OTAN con la industria<sup>53</sup>. Así, la máxima prioridad es la protección de los sistemas de comunicaciones que son propiedad de la Alianza y gestionados por ella.

En contraste, durante los últimos años la organización de Cooperación de Shanghái ha prestado especial atención a las cuestiones relacionadas con la ciberseguridad y las normas internacionales al respecto. En 2009, los Estados miembros de la OCS llegaron a un acuerdo de cooperación en el ámbito de la seguridad internacional de la información<sup>54</sup>. En 2011, cuatro de los Estados miembros de las OSC presentaron al Secretario General de las Naciones Unidas una propuesta sobre un Código Internacional de Conducta para la Seguridad de la Información, para su discusión en la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>55</sup>. Posteriormente, en 2015, los cinco miembros de la OCS presentaron una versión revisada del Código para su análisis por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El objetivo de dicho código, tal como lo propone la OCS, sería identificar los derechos y responsabilidades de los Estados en el espacio de la información, y mejorar su cooperación para hacer frente a las amenazas y desafíos comunes en el ciberespacio<sup>56</sup>.

La Organización de Cooperación de Shanghái ha expresado su insatisfacción respecto a las definiciones presentadas por los Estados Unidos y otras naciones de la OTAN sobre los temas relacionados con la ciberseguridad. Los países de la OCS a menudo se han opuesto diametralmente a las políticas cibernéticas de la OTAN, las cuales generalmente exigen definiciones más estrictas y un mayor derecho a represalias. Además, los conflictos en el ciberespacio han enfrentado con frecuencia a una nación de la OCS contra una nación de la OTAN; el virus Stuxnet y la piratería informática a la convención del partido Demócrata en Estados Unidos por parte de Rusia son algunos ejemplos.

Considerando la relevancia que han adquirido las amenazas en el Quinto dominio de la Guerra conocido como el ciberespacio, entre 2009 y 2012, un grupo internacional de expertos jurídicos del Centro para la Excelencia de la Cooperativa de Defensa Cibernética de la OTAN intentó elaborar una definición de ciberataques basada en el consenso. Sin embargo, a pesar de que las naciones de la Organización de Cooperación de Shanghái fueron invitadas y enviaron representantes a las conversaciones, finalmente las abandonaron debido a las diferencias irreconciliables con los funcionarios de la OTAN. Como resultado, el producto final de los expertos, llamado el Manual de Tallin, incorporó las opiniones tanto de la OTAN como de la OCS, pero adoptó principalmente posiciones occidentales sobre las cuestiones más controversiales.

---

53 NATO. North Atlantic Treaty Organization. *Cyber defense*. [Online] julio 16, 2018. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_78170.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm)

54 The Shanghai Cooperation Organization. SCO. [Online] 2019. <https://dig.watch/actors/shanghai-cooperation-organisation>

55 The Shanghai Cooperation Organization. SCO responds to cyberchallenges. [Online] junio 09, 2011. <http://infoshos.ru/en/?idn=8349>

56 SCO. SCO attends international cybersecurity conference in China. [Online] diciembre 20, 2017. <http://eng.sectesco.org/news/20171220/368561.html>

El Manual abarca un amplio espectro de derecho internacional aplicable a las operaciones cibernéticas, desde regímenes jurídicos en tiempos de paz hasta el derecho de los conflictos armados<sup>57</sup>. Esto le permite referirse a una amplia gama de principios de derecho internacional y regímenes que regulan los acontecimientos en el ciberespacio. A pesar de las múltiples críticas que ha recibido el Manual de Tallin dado que deja ciertos vacíos tanto en términos legales como conceptuales sobre los ciberataques, su relevancia en términos de los avances sobre los temas de ciberseguridad permanece vigente. El proceso del Manual de Tallin continúa con una evaluación legal, técnica, estratégica y operativa de los escenarios cibernéticos, con el objetivo de ser una fuente de referencia práctica para los comandos cibernéticos a nivel internacional.

## Conclusiones

Luego de trazar los principales riesgos y desafíos que se presentan en el ciberespacio, se puede afirmar que la cuestión de la seguridad cibernética tiene más relevancia que nunca en el estudio de las relaciones internacionales y la seguridad internacional. Si bien, como se mencionaba al inicio del texto, la seguridad se ha relacionado siempre con eventos físicos que amenazan la integralidad territorial de los Estados, actualmente los riesgos cibernéticos desdibujan esa integralidad territorial, haciendo que las fronteras en el mundo del ciberespacio no conozcan límites y desafiando la concepción tradicional de la seguridad. El mundo del ciberespacio ha visto crecer amenazas de todo tipo que afectan tanto el ámbito económico, como social y político de una nación. Desde pequeños *hackers* que buscan afectar ciertas páginas web, pasando por cibercriminales que solo buscan su propio enriquecimiento, hasta llegar a los más avanzados ciberespías que roban información de entidades gubernamentales, todo se encuentran en un entorno anárquico en el que aún no hay suficiente regulación.

Los estudios de seguridad y defensa por décadas se han enfocado en los eventos reales y tangibles, a los cuales se les afrontaba con una respuesta física en el mundo real. Al incluir un quinto dominio en los escenarios de la guerra, los Estados deben crear y diseñar políticas de defensa y seguridad que respondan a aquellas amenazas que, a pesar de que no se ven en el mundo físico pueden llegar a tener repercusiones en él. En ese sentido se abre la puerta a la reflexión sobre la seguridad en escenarios abstractos, intangibles, que desafían la concepción tradicional de lo que es una amenaza y a la cual se le debe dar una respuesta en ese mismo escenario intangible y abstracto.

Como se ha mencionado a lo largo de este texto, ya son múltiples las modalidades como los actores pueden perpetuar ataques en el ciberespacio. Las ciberamenazas se han convertido sin lugar a duda en otro de los principales temas en la agenda de seguridad. Incluso para los Estados más desarrollados mantenerse seguro en el ciberespacio se ha convertido en otro de los propósitos planteados con el fin de defender sus intereses nacionales. Esto ocurre dado que en la actualidad el ciberespacio le permite tanto a los Estados como a los actores no estatales la posibilidad de afectar la actividad económica, política y

---

57 TALBOT Jensen, Eric. The tallinn manual 2.0: Highlights and insights. *Georgetown Journal of International Law*. [Online] 2017 [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3169202\\_code812464.pdf?abstractid=2932110&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3169202_code812464.pdf?abstractid=2932110&mirid=1)

de seguridad de una nación. En ese sentido la prevención de cualquier ciberataque se convierte en una prioridad en la agenda de seguridad internacional.

El ciberespacio les permite a los atacantes realizar varias agresiones en distintos momentos al mismo tiempo y esos ataques a pesar de ser dirigidos en el mundo virtual, afectan lo real. Los recientes casos de ciberataques en Arabia Saudita y Ucrania deben prender las alertas del mundo puesto que la capacidad que tienen estos ataques para irrumpir en la cotidianidad de una nación y generar caos en distintos ámbitos de la sociedad significa una amenaza que en cualquier momento cualquier Estado podría sufrir. Incluso son alarmantes las cifras sobre el aumento del número de Estados con capacidades para ejecutar un ciberataque.

Todo esto nos puede llevar a una situación de ciberguerra o ciberterrorismo según sea el caso y el perpetuador del ataque. Así, llegamos a la conclusión que la ciberguerra es un conflicto informático o de red que involucra ataques de motivación política de un Estado-nación en otro Estado-nación. En este tipo de ataques, los actores del Estado-nación intentan interrumpir en las actividades de las organizaciones o Estados-naciones, especialmente con fines estratégicos o militares y ciberespionaje.

El ciberterrorismo, por su parte, tiene la particularidad de ser un ataque premeditado, motivado políticamente en contra de información, sistemas y programas informáticos que resultan en violencia en contra de objetivos no combatientes por parte de agentes no nacionales. No obstante, como se discutió a lo largo del texto, muchas veces estos grupos terroristas pueden llegar a ser financiados por Estados que tienen algún interés de atacar a otro en el ciberespacio. Esta situación nos lleva a un conflicto sobre la atribución del ataque dado que la inteligencia cibernética difícilmente logra llegar a identificar al actor específico que perpetuó el ataque y, en caso de hacerlo, demostrar el nexo entre tal individuo y una organización o un Estado es un reto aún mayor.

A pesar de las respuestas que ya desde principios de siglo los Estados vienen dando a este fenómeno, creando agencias y secciones especializadas dentro de los ministerios de defensa relacionados con la ciberseguridad, persiste aún un vacío tanto político como jurisprudencial respecto a la cuestión de atribución y proporcionalidad de la respuesta ante un ataque cibernético. Más preocupante aún, no existe si quiera un consenso sobre la definición de lo que es un ciberataque, lo cual demuestra los grandes retos que aun afronta el mundo en cuestión de gobernanza en el ciberespacio. El Manual de Tallin y su versión más actualizada son iniciativas conjuntas por parte de ciertos grupos de académicos por llegar a un consenso sobre las características que tiene un ciberataque, una operación cibernética y la manera como se puede llegar a atribuir y responder ante el mismo. No obstante, este documento carece de obligatoriedad puesto que no es vinculante a ningún Estado en derecho internacional. Esto deja al quinto dominio de la guerra en un escenario de anarquía en el que no se tiene en cuenta el derecho internacional humanitario ni ningún otro tipo de consideración.

A pesar de que la Cruz Roja Internacional participó de las discusiones del Manual de Tallin, y sus disposiciones son tomadas en cuenta por los Estados Miembros de la OTAN, existen posiciones divergentes sobre esta materia en cuestión. Regresamos entonces a la

consideración de que sobre este tema no convencional de la seguridad persiste un componente abstracto que deja a la discreción de cada actor del sistema internacional actuar en un escenario de anarquía. El más reciente ejemplo, la vulnerabilidad de la operación de la Organización Internacional de la Salud durante una época de pandemia deja ver un segundo elemento invisible en este contexto además del virus, como lo son los ciberataques que pueden llegar a afectar la manera como la comunidad internacional afronta la pandemia. Todo esto deja la puerta abierta para reflexionar sobre cómo el avance tecnológico y científico de nuestra era afecta la seguridad internacional en un mundo en el que en el quinto domino de la guerra no existen fronteras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Publicaciones

- BLACKWELL, Adam. *Seguridad Multidimensional: Enfrentando Nuevas Amenazas*. 2015, Seguridad, Ciencia y Defensa, pp. 171-176.
- BRENNER, Susan. 2002. *Cyberterrorism: how real is the threat?* pp. 149-154.
- BUZAN, Barry. *Nex Patterns of global security in the Twenty First Century*. 1991, International Affairs, pp. 431-451.
- BUZAN, Barry. *People, States & Fear*. 2007, ecpr press.
- Cardenal Juan Pablo, "et al". *Sharp Power Rising Authoritarian Influence*. 2017, National Endowment for Democracy, pp. 1-156.
- DAY, Paul. *Cyberattack*. Londres : Carlton books, 2014. 978178097533.
- DENNING, Dorothy. 2000. *Cyberterrorism*. Information Warfare and Security. pp. 1-10.
- DENNING, Dorothy. 2011. *Cyberwarfare*. s.l. : IEFE, Vols. Spتمبر-October.
- GUELLER, Armando. *The use of complexity-based models in international Relations*. 2011, Cambridge Review of International Affairs, pp. 63-80.
- HAFTEENDORN, Helga. *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security*. 1991, International Studies Quarterly, pp. 3-17.
- HATHAWAY, Oona A., CROTOF, Rebecca, PERDUE, William, LEVITZ, Philip, NIX, Haley, NOWLAN, Aileen & SPIEGEL, Julia. *The Law of Cyber-Attack*. California : 100 California, 2018.
- INSULZA, José. *La Seguridad Multidimensional y los retos actuales* 2011, OEA, pp. 39-53.
- KOTT, Andrew and LINKOV, Ingrid. 2019 *Ciber resilience of Systems and Networks*. 1 edition, s.l. : Springer Nature, Vols. 4-7.
- MACKINLAY, John. *Defeating Complex Insurgency*. THE CORNWALLIS GROUP X: ANALYSIS FOR NEW AND EMERGING SOCIETAL CONFLICTS. pp. 22-74.
- MAKARENKO, Tamara. *The Crime–Terror Continuum: Tracing the interplay between transnational organizaed crime and terrorism*. 2004, Global Crime, pp. 129-145.
- MUGGAH, Robert. The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean. [book auth.] Humberto Campodónico, Sergio Tezanos Vázquez Gilles Carbonnier. *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*. s.l. : Brill, 2017, pp. 291-322.



Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas. 1945. 1 UNTS XVI.

NIXON, Thomas Homer. *The rise of complex terrorism*. 2002, Foreign Policy, pp. 52-62.

STEIN, Abraham. *El concepto de Seguridad Multidimensional*. 2009, Centrales, pp. 31-37.

ŠULOVIĆ, Vladimir. (2010). *“Meaning of Security and Theory of Securitization”*. Belgrade Centre for Security Policy. Retrieved from

TREVERTON, Gregory F., NEMETH, Erik and SRINIVASAN, Sinduja. *Threats Without Threateners*. 2012, Rand Corporation, pp. 3-12.

World Economic Forum. *The Global Risks Report*. Geneva : World Economic Forum, 2020.

YATES, Sheldon. *National Critical Infrastructure Policy : Background and Select Cybersecurity Issues*. New York : Nova Science Publishers, 2016. 9781634847568. 9781634847575.

YOUNG, Aaron and GRAY, David. *Insurgency, Guerilla Warfare and Terrorism: Conflict and its*. 2011, Global Security Studies, pp. 60-71.

ZANINI, Michele and EDWARDS, Sean. *The Networking of terror in the information age. Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*, pp. 22-60.

### Internet

BBC. El virus que tomó control de mil máquinas y les ordenó autodestruirse. [Online] 2015. [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007\\_iwonder\\_finde\\_tecnologia\\_virus\\_stuxnet](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151007_iwonder_finde_tecnologia_virus_stuxnet)

BRENNER, Susan. Cyberterrorism, how real is the threat? [Online] 05 20, 2016. [Cited: 02 17, 2020.] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01296612.2002.11726680>

British National Cybersecurity Center. *APT29 targets COVID-19 vaccine development*. [Online] 07 2020. <https://www.ncsc.gov.uk/news/advisory-apt29-targets-covid-19-vaccine-development>

CCDCOE. The NATO Cooperative Cyber Defence Centre. [Online] 2019. <https://ccdcoe.org/>

CHIVIS, Christopher and DION, Cynthia. *Why It's So Hard to Stop a Cyberattack and Even Harder to Fight Back*. 2017, Rand Corporation. <https://www.rand.org/blog/2017/03/why-its-so-hard-to-stop-a-cyberattack-and-even-harder.html>

Department of State of the United States. US Department of State. *Country Reports on Terrorism 2018*. [Online] 2018. [Cited: 2 17, 2020.] <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2018/>

- El País. Ciberataques desde el Kremlin. [Online] 2018. [https://elpais.com/elpais/2018/02/16/opinion/1518800402\\_049645.html](https://elpais.com/elpais/2018/02/16/opinion/1518800402_049645.html)
- GALINEC, Darko. Cybersecurity and cyber defence: national level strategic approach. [Online] 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00051144.2017.1407022>
- GIDDENS, Anthony. Fate Risk and security. [Online] 2016. <https://revisesociology.com/2016/10/05/giddens-fate-risk-and-security/>
- GONZALEZ, James. Ciberriesgo desde la perspectiva de riesgo sistémico. [Online] 2019. [Cited: 02 17, 2020.] 10.29236/sistemas.n151a6 <https://sistemas.acis.org.co/index.php/sistemas/article/download/14/12/>
- HAPPA, Jassim, GLENCROSS, Mashhuda and STEED, Anthony. *Frontiers in ICT. Cyber Security Threats and Challenges in Collaborative Mixed-Reality*. [Online] 4 09, 2019. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fict.2019.00005/full>
- HOLLIS, Duncan. Why States Need an International Law for. s.l. : Lewis & Clark , 2007. 1023. [http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic\\_\(2010\)\\_meaning\\_of\\_secu.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/sulovic_(2010)_meaning_of_secu.pdf)
- ITU. Definition of cybersecurity. *ITU*. [Online] 2020. <https://www.itu.int/en/ITU-T/study-groups/com17/Pages/cybersecurity.aspx#:~:text=Cybersecurity%20is%20the%20collection%20of,and%20organization%20and%20user's%20assets>
- ITU. ITU NATIONAL. Cybersecurity Strategy Guide. [Online] 2020. <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf>
- KASPERSEN, Anja. World Economic Forum. *Cyberspace: the new frontier in warfare*. [Online] 09 24, 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/09/cyberspace-the-new-frontier-in-warfare/>
- Kelin, Andrei. BBC. *Russia's UK ambassador rejects coronavirus vaccine hacking allegations*. [Online] 07 2020. <https://www.bbc.com/news/uk-53458122>
- KESSEM, Limor. Security Intelligence. *The Business of Organized Cybercrime: Rising Intergang Collaboration in 2018*. [Online] 03 20, 2019. [Cited: 02 16, 2020.] <https://securityintelligence.com/the-business-of-organized-cybercrime-rising-intergang-collaboration-in-2018/>
- MATTIS, Jim. Summary of the National Defense Strategy. [Online] 2018. <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- Nato Review Magazine. *Nato's role in Cyber space*. [Online] febrero 02, 2019. <https://www.nato.int/docu/review/2019/Also-in-2019/natos-role-in-cyberspace-alliance-defence/EN/index.htm>

- NATO. North Atlantic Treaty Organization. *Cyber defense*. [Online] Julio 16, 2018. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_78170.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm)
- NATO. North Atlantic Treaty Organization. *Nato Cyber defense*. [Online] Febrero 2019. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_02/20190208\\_1902-factsheet-cyber-defence-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190208_1902-factsheet-cyber-defence-en.pdf)
- NATO. The North Atlantic Treaty Organization. *Defending against cyber attacks*. [Online] 2017. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_118663.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_118663.htm?selectedLocale=en)
- NYE, Joseph. Project Syndicate. *China: poder blando y poder punzante*. [Online] 01 04, 2018. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01/spanish>
- OEA. Special conference on security. [Online] 2003. <https://www.oas.org/en/sms/docs/DECLARATION%20SECURITY%20AMERICAS%20REV%201%20-%2028%20OCT%202003%20CE00339.pdf>
- RAE. Real Academia de la Lengua Española. [Online] 2018. <https://www.rae.es/>
- RUBIN, Michael. The age of hyper-terrorism and 'low cost' terrorism. [Online] 2017. <http://www.aei.org/publication/the-age-of-hyper-terrorism-and-low-cost-terrorism/>
- SCO. SCO attends international cybersecurity conference in China. [Online] Diciembre 20, 2017. <http://eng.sectsco.org/news/20171220/368561.html>
- SCO. SCO Secretary-General Vladimir Norov's news conference at the SCO Secretariat. [Online] marzo 20, 2019. <http://eng.sectsco.org/news/20190320/518936.html>
- Shanghai Cooperation Organization. SCO. [Online] 2019. <https://dig.watch/actors/shanghai-cooperation-organisation>
- TALBOT Jense, Eric. The tallinn manual 2.0; Hihghlights and insights. *Georgetown Journal of International law*. [Online] 2017. [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3169202\\_code812464.pdf?abstractid=2932110&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3169202_code812464.pdf?abstractid=2932110&mirid=1)
- The Shanghai Cooperation Organization. SCO responds to cyberchallenges. [Online] junio 09, 2011. <http://infoshos.ru/en/?idn=8349>
- The White House. National Security Strategy. [Online] 12 2017. <http://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

WHO. World Health Organization. *WHO reports fivefold increase in cyber attacks, urges vigilance*. [Online] 04 2020. <https://www.who.int/news-room/detail/23-04-2020-who-reports-fivefold-increase-in-cyber-attacks-urges-vigilance>

World Economic Forum. *Informe de riesgos mundiales 2018*. Ginebra : Marsh & Mc Lennan Companies, 2018. Xinhua. Xinhuanet. *SCO countries hold drill targeting cyber-terrorism*. [Online] 2017. [http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/06/c\\_136806108.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/06/c_136806108.htm)

YOUSUF, Omerah and MIR, Roohie Naaz. Emerald Insight. *A survey on the Internet of Things security: State-of-art, architecture, issues and countermeasures*. [Online] 06 12, 2019. [Cited: 02 17, 2020.] 2056-4961. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/ICS-07-2018-0084/full/html>

## LA PIRATERÍA MARÍTIMA Y SU IMPACTO AL TRANSPORTE MARÍTIMO ¿UNA AMENAZA O UN RIESGO PARA CHILE?∞•

PABLO RIVAS PARDO\*  
NICOLE AYALA PULGAR\*\*

### RESUMEN

*La piratería marítima no ha sido una amenaza para Chile, ya que entre 1991 y 2019 no ha registrado actos en su territorio y solamente ocho buques de nacionalidad chilena han sufrido sus ataques. Sin embargo, la piratería marítima es un riesgo para Chile, ya que podría afectar directamente su transporte marítimo. Este artículo expone los principales registros de la piratería marítima y analiza las características de la economía de Chile, proyectando el riesgo que implica esta amenaza para el transporte marítimo. Los resultados detallan como objeto referentes las exportaciones e importaciones en relación al PIB; el transporte marítimo; los principales destinos y los principales orígenes con sus respectivos bienes; y los puertos de mayor valor económico.*

**Palabras clave:** Chile; piratería marítima; transporte marítimo.

## MARITIME PIRACY AND ITS IMPACT IN THE MARITIME TRANSPORT. THREAT OR RISK FOR CHILE?

### ABSTRACT

*Maritime piracy has not been a threat to Chile as it has not registered attacks in its territory and only eight ships of Chilean nationality have suffered its attacks between 1991 and 2019. However, maritime piracy is a risk for Chile, because it could affect its maritime transport. This article presents the main records of maritime piracy and it analyzes*

- 
- El artículo es parte del proyecto de investigación "La Piratería del Siglo XXI entre los años 2000 y 2019. Una caracterización global, la Defensa Nacional del Asia Pacífico y la proyección para el Estado de Chile" código 202004 financiado por el Concurso ANEPE 2020, convocado por la Sección Investigación, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
  - \* Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat. Master of Arts International Relations & International Organizations por la Universidad of Groningen. Licenciado en Ciencia Política y Cientista Político por la Universidad Diego Portales: p.rivas.pardo@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4843-9242>
  - \*\* Investigadora Independiente. Licenciada en Estudios Internacionales y Analista en Políticas y Asuntos Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile: nicole.ayala@usach.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9004-1874>
  - ∞ Fecha de recepción: 240521 - Fecha de aceptación: 161221.

*the Chilean economy, projecting the risk that this threat implies to maritime transport. The results detail as referent objects exports and imports in relation to GDP; the maritime transport; main destinations and main origins with its respectively good; and the seaport with high economic value.*

**Key words:** Chile; maritime piracy; maritime transport.

## **A PIRATARIA MARÍTIMA E SEU IMPACTO NO TRANSPORTE MARÍTIMO. UMA AMEAÇA OU UM RISCO PARA O CHILE?**

### **RESUMO**

*A pirataria marítima não é uma ameaça ao Chile, pois entre 1991 e 2019 não registrou atos em seu território e apenas oito navios de nacionalidade chilena sofreram seus ataques. No entanto, a pirataria marítima é um risco para o Chile, pois pode afetar diretamente o seu transporte marítimo. Este artigo apresenta os principais números da pirataria marítima e analisa as características da economia chilena, projetando o risco que esta ameaça implica para o transporte marítimo. Os resultados detalham como objeto de referência as exportações e importações em relação ao PIB; transporte marítimo; os principais destinos e as principais origens com os respectivos ativos; e os portos de maior valor econômico.*

**Palavras-chave:** Chile; pirataria marítima; transporte marítimo.

### **Introducción**

Desde los ataques de Al-Qaeda contra el USS Cole en Yemen en el año 2000 junto con el ataque simultáneo contra el USS Ashland y el USS Kearsarge en Jordania en el año 2005, como explica Ban<sup>1</sup>, la seguridad naval cambió, haciéndose más frecuentes conceptos como la conciencia del dominio marítimo y la seguridad marítima, tanto en las políticas y como en los estudios de seguridad. En su trayectoria, la seguridad marítima ha priorizado amenazas de agentes particulares, destacando Teijo<sup>2</sup> la pesca ilegal por la depredación ambiental, y

- 
- 1 BAN, K. The Clash of David and Goliath at Sea: The USS Cole Bombing as Sea Insurgency and Lessons for the ROK Navy. *Asian Politics & Policy* 2(3): 463-85, 2010.
  - 2 TEIJO, C. The EU'S Comprehensive Approach to Fisheries, Global Commons and Security. En CONDE, E. (Edit), YANEVA, Z. & SCOPELLITI, M. (co-edits). *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Routledge, USA. 2020. pp. 224-238.

de manera similar, enfatizando Newsome y Riddervold<sup>3</sup> la piratería marítima para el robo a la carga.

La piratería marítima (Recuadro N° 1 y N° 2) sumó 7.671 ataques totales a nivel mundial entre los años 1991 y 2019, los que son registrados por la Cámara de Comercio Internacional -en inglés International Chamber of Commerce (ICC)- y publicados en sus *Annual Report: Piracy and armed robbery against ships*. Estos reportes entregan información por: lugar del ataque, tipo de ataque, armas usadas, violencia ejercida contra la tripulación, nacionalidad de los buques atacados y tipo de carga de los buques atacados. A su vez, los ataques totales se dividen en reales e intentos. Un continente, región, país o lugar como unidad soberana, es decir, localización y jurisdicción, se puede analizar por la cantidad de ataques totales cometidos en su territorio y por los buques atacados de su nacionalidad.

Recuadro N° 1: ataques totales por región 1991-2019		
Región	Casos absolutos	Casos relativos
Asia del Sudeste	2.900	37,80%
África	2.467	32,16%
Subcontinente Indio	845	11,01%
América	760	9,90%
Asia del Oriente	537	7,00%
Resto del Mundo	121	1,60%
Sin localización	41	0,53%
<b>Total</b>	<b>7.671</b>	<b>100%</b>

(Fuente: creación propia. Datos: ICC)<sup>4</sup>.

Recuadro N° 2: ataques totales por año y región 1991-2019							
Año	Asia del Sudeste	África	Subcontinente indio	América	Asia del Oriente	Resto del mundo / sin localización	Total
1991	88	0	0	0	14	5	<b>107</b>
1992	63	0	5	0	7	31	<b>106</b>
1993	16	7	3	6	69	2	<b>103</b>
1994	38	6	3	11	32	0	<b>90</b>
1995	71	20	16	21	47	13	<b>188</b>

3 NEWSOME, A. & RIDDERVOLD, M. The Role of EU Institutions in the Design of EU Foreign and Security Policies. En CONDE, E. (Edit), YANEVA, Z. & SCOPELLITI, M. (co-edits). The Routledge Handbook of European Security Law and Policy, Routledge, USA. 2020. pp. 46-63.

4 INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, AND INTERNATIONAL MARITIME BUREAU [en línea]. Annual Report: Piracy and armed robbery against ships, 2001-2020. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2020]. Disponible en: <https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>

1996	124	25	24	32	17	6	<b>228</b>
1997	92	46	37	37	19	17	<b>248</b>
1998	89	41	22	35	10	5	<b>202</b>
1999	161	55	45	28	6	5	<b>300</b>
2000	242	68	93	39	20	7	<b>469</b>
2001	153	86	53	21	17	5	<b>335</b>
2002	153	78	52	65	17	5	<b>370</b>
2003	170	93	87	72	19	4	<b>445</b>
2004	158	73	32	45	15	6	<b>329</b>
2005	102	80	36	25	20	13	<b>276</b>
2006	83	61	53	29	5	8	<b>239</b>
2007	70	120	30	21	10	12	<b>263</b>
2008	54	189	23	14	11	2	<b>293</b>
2009	46	266	30	37	23	8	<b>410</b>
2010	70	259	28	40	44	4	<b>445</b>
2011	80	293	16	25	23	2	<b>439</b>
2012	104	150	19	17	7	0	<b>297</b>
2013	128	79	26	18	13	0	<b>264</b>
2014	141	55	34	5	8	2	<b>245</b>
2015	147	35	24	8	32	0	<b>246</b>
2016	68	63	17	27	16	0	<b>191</b>
2017	76	61	15	24	4	0	<b>180</b>
2018	60	87	18	29	7	0	<b>201</b>
2019	53	71	4	29	5	0	<b>162</b>
<b>Total</b>	<b>2.900</b>	<b>2.467</b>	<b>845</b>	<b>760</b>	<b>537</b>	<b>162</b>	<b>7.671</b>

(Fuente: creación propia. Datos: ICC).

En una visión global, la localización de la piratería marítima entre los años 1991 y 2019 se concentró principalmente en Asia del Sudeste con 37,80% y África con 32,16%. Si bien durante este lapso las cifras variaron respecto a los últimos años, ambas regiones siguieron dominando los mayores registros.

En una visión suprarregional, la piratería marítima se ha presentado como una amenaza para el Indo-Pacífico (Recuadro N° 3) dado por los registros localizados en Asia del Sudeste, Subcontinente Indio y Asia del Oriente. La importancia geopolítica de esta suprarregión se da por su valor económico y comercial, y a su vez, por las alianzas políticas que compiten por influenciar. Dada la extensión del Indo-Pacífico, su importancia está en las vías marítimas esenciales para el transporte marítimo y con eso para la economía. En términos de localización y registro: Asia del Sudeste contiene el 37,80%, teniendo Indonesia el 63,62% del registro; el Subcontinente Indio contiene el 11,01%, teniendo Bangladesh el 56,99% e India el 38,45% del registro; y Asia del Oriente el 7,00%, teniendo Vietnam el 40,05% y el Mar de China Meridional el 31,99% del registro.



En suma, los casos correspondientes al Indo-Pacífico son dispares, donde la relevancia se concentra en principalmente en Asia del Sudeste, particularmente con Indonesia, mientras que Asia del Oriente tiene un papel menor, siendo el más irrelevante de las regiones.

<b>Recuadro N° 3: ataques totales en el Indo-Pacífico 1991-2019</b>			
<b>Región</b>	<b>País</b>	<b>Casos absolutos</b>	<b>Casos relativos</b>
Asia del Sudeste	Indonesia	3377	63,62%
	Malaysia	565	10,64%
	Estrecho de Malaca	498	9,38%
	Filipinas	417	7,86%
	Estrecho de Singapur	290	5,46%
	Tailandia	127	2,39%
	Myanmar (Birmania)	29	0,55%
	Camboya	5	0,09%
	<b>Total</b>	<b>5308</b>	<b>100,00%</b>
Asia del Oriente	Vietnam	348	40,05%
	Mar de China Meridional	278	31,99%
	China/ Hong Kong/Macau	126	14,50%
	Hong Kong/Luzon/Hainan (HLH)	51	5,87%
	Mar de China Oriental	27	3,11%
	Papua Nueva Guinea	16	1,84%
	Islas Salomón	13	1,50%
	Taiwán	10	1,15%
	<b>Total</b>	<b>869</b>	<b>100,00%</b>
Subcontinente Indio	Bangladesh	913	56,99%
	India	616	38,45%
	Sri Lanka	73	4,56%
	<b>Total</b>	<b>1602</b>	<b>100,00%</b>

(Fuente: creación propia. Datos: ICC).

América aparece marginal en las cifras de los ataques totales. América no está entre los registros más altos en cuanto localización (Recuadro N° 4) ya que registra 760 ataques totales en su territorio, representando un 9,9% mundial, repartiéndose en 24 países donde los primeros lugares lo ocupan Brasil con un 19,47%, Perú con un 15,13%, Venezuela con un 13,81% y Ecuador con un 12,36%. Los buques atacados de nacionalidad americana tienen un alto registro, pasando el ¼ del total mundial, pero principalmente por los buques de nacionalidad panameña que es la primera a nivel mundial. América tiene un registro significativo en cuanto jurisdicción (Recuadro N° 5) registrando 2.006 ataques totales a buques de nacionalidad americana, siendo un 26,1% mundial, repartiéndose en 31 nacionalidades donde los primeros lugares son Panamá con un 57,77%, Bahamas con un 13,60%, Antigua Barbuda con un 10,29% y Saint Vincent and the Grenadines con un 4,93%.

Por su parte, Chile no presenta registros de ataques totales de piratería marítima localizados en su territorio y solo se registran ocho buques víctimas de piratería marítima de nacionalidad chilena, representando un 0,4% del total del continente y un 0,1% del total del mundo. Por otro lado, para Chile el Indo-Pacífico se declaró como una región de interés en la Política de Defensa Nacional de Chile 2020, señalándolo como “una zona vital para el desarrollo y prosperidad de Chile en el siglo XXI”<sup>5</sup>, apuntando además la importancia de la seguridad de las comunicaciones marítimas y por el intercambio comercial que tiene Chile.

**Recuadro Nº 4: ataques totales en América 1991-2019**

País	Casos absolutos	Casos relativos
Brasil	148	19,47%
Perú	115	15,13%
Venezuela	105	13,81%
Ecuador	94	12,36%
Colombia	87	11,44%
Guyana	44	5,78%
Haití	41	5,39%
República Dominicana	38	5,00%
Jamaica	34	4,47%
Costa Rica	9	1,18%
Panamá	7	0,92%
Estados Unidos	6	0,79%
Caribe	5	0,66%
Trinidad & Tobago	5	0,66%
Cuba	4	0,53%
México	4	0,53%
El Salvador	3	0,41%
Honduras	3	0,41%
Nicaragua	2	0,27%
Surinam	2	0,27%
Argentina	1	0,13%
Guatemala	1	0,13%
Martinica	1	0,13%
Uruguay	1	0,13%
Total	760	100%

(Fuente: creación propia. Datos: ICC).

5 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL [en línea]. Política de Defensa Nacional de Chile 2020. [Fecha de consulta: 8 septiembre 2021]. Disponible en: [www.defensa.cl/](http://www.defensa.cl/)

<b>Recuadro Nº 5: buques atacados de nacionalidad americana 1991-2019</b>		
<b>País/Localidad</b>	<b>Casos absolutos</b>	<b>Casos relativos</b>
Panamá	1159	57,77%
Bahamas	273	13,60%
Antigua Barbuda	205	10,29%
Saint Vincent & Grenadines	99	4,93%
Estados Unidos	65	3,24%
Belice	27	1,34%
Bermudas	23	1,14%
Antillas neerlandesas	20	0,99%
Islas Caimán	20	0,99%
Honduras	19	0,94%
Saint Kitts & Nevis	14	0,70%
Brasil	13	0,64%
Barbados	11	0,54%
Haití	9	0,44%
Chile	8	0,40%
Curazao	6	0,30%
Guyana	6	0,30%
Canadá	5	0,25%
Cuba	4	0,20%
Bolivia	3	0,15%
Dominica	3	0,15%
Ecuador	3	0,15%
Trinidad & Tobago	3	0,15%
Argentina	1	0,05%
Colombia	1	0,05%
Islas vírgenes británicas	1	0,05%
Jamaica	1	0,05%
México	1	0,05%
Paraguay	1	0,05%
Surinam	1	0,05%
Venezuela	1	0,05%
<b>Total</b>	<b>2006</b>	<b>100%</b>

(Fuente: creación propia. Datos: ICC).

La piratería marítima puede ser una amenaza o un riesgo, conceptos definidos por Miguel Barrios en el Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica<sup>6</sup>. Mientras la amenaza es una “acción que lleva a cabo un eventual oponente que, teniendo la capacidad, muestra la intención o da indicio de probable concreción de un perjuicio”<sup>7</sup>, el riesgo es “la posibilidad o probabilidad de que la ocurrencia de eventos aleatorios, previsibles o no, puedan afectar la existencia o el funcionamiento de un sistema”<sup>8</sup>. En síntesis, la amenaza es un agente que manifiesta su capacidad de dañar, y el riesgo, es la posibilidad de recibir tal daño el cual no ha sido manifestado.

Como resultado, la piratería marítima no ha sido una amenaza significativa para el territorio chileno y tampoco para buques de nacionalidad chilena. Entonces, la piratería marítima sería un riesgo para la economía de Chile. A esto se suman las características geográficas del país, como son la extensión de sus costas y la cantidad de puertos que mueven carga, los que han sido lugares fundamentales para el crecimiento y desarrollo del comercio. Junto a lo anterior, el intercambio comercial es un elemento esencial, sobre todo en las vías de transporte marítimo que se encuentran en el Indo-Pacífico. A la sazón, se propone como pregunta de investigación:

¿Qué riesgo presenta la piratería marítima para el transporte marítimo de la economía de Chile?

La repuesta que persigue esta pregunta, es proyectar el posible daño a causa de la piratería marítima contra el transporte marítimo de la economía de Chile.

Conceptualmente, Barry Buzan y Lene Hansen en su libro *The Evolution of International Security Studies*<sup>9</sup>, afirman que los estudios de seguridad deben responder cuatro preguntas para definir su marco de trabajo: “si privilegiar al Estado como objeto referente, si incluir amenazas internas y externas, si expandir la seguridad más allá del sector militar y el uso de la fuerza, y si ver la seguridad como algo indisolublemente ligado a una dinámica de amenazas, peligros y urgencia”<sup>10</sup>. Para este artículo, lo que importa es responder la primera pregunta, y con eso, la definición del objeto referente. Si bien las otras tres preguntas cuyas respuestas son atingentes, van más allá de lo seleccionado para analizar. Ante la pregunta sobre el objeto referente, se responde que no, es decir, no se privilegia al Estado como objeto referente, en este caso, es el transporte marítimo de la economía de Chile.

Buzan y Hansen<sup>11</sup>, reflexionan sobre si asegurar o no asuntos como la nación, el individuo, los grupos étnicos y el medio ambiente; es decir, convertirlos en objetos referentes de la seguridad. Entonces, los autores preguntan qué o quién debería ser objeto referente,

---

6 BARRIOS, Miguel. Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica. Buenos Aires, Editorial Biblos. 2004.

7 Ibid. p. 74.

8 Ibid. p. 320.

9 BUZAN, Barry y HANSE, Lene. Defining International Security Studies. The evolution of International Security Studies. Cambridge, Cambridge University Press. 2009. pp. 8-20.

10 Ibid. p. 10.

11 Ibid. pp. 8-20.

es decir, el foco no está en el agente amenazador, sino en lo que se debe proteger de ese agente amenazador. Por lo tanto, no es la piratería marítima el foco del análisis, sino lo que daña ese agente amenazador, que en este caso es el transporte marítimo de la economía de Chile. Para cumplir con el análisis de este objeto referente se consideran las exportaciones e importaciones movidas a través del transporte marítimo, ya que son los bienes movilizados expuestos al riesgo de la piratería marítima, y que además, corresponden a sectores de importante tamaño en la economía chilena. La selección del objeto de estudio -el transporte marítimo- se debe a que el objetivo de la piratería marítima es la carga de los buques, su actuar violento tiene fines económicos. De manera general, entre los años 1991 y 2019 los buques más atacados fueron los graneleros, cisterna de químicos, contenedores, carga general y cisterna de petróleo crudo, entre varios otros<sup>12</sup>. El año 2019 los más atacados fueron los buques granelero, cisterna de químicos y cisterna de petróleo crudo<sup>13</sup>.

Para responder la pregunta de investigación, este artículo se divide en dos secciones: la discusión temática para sustentar el análisis de los datos económicos y el análisis de los datos económicos. Finalmente, se responde la pregunta de investigación.

### **Asuntos marítimos: transporte, piratería y seguridad**

La seguridad del transporte marítimo no es un asunto que surgiera junto con la piratería marítima de este siglo.

En el contexto nacional, Francisco Silva en su artículo “Transporte marítimo en la era del Pacífico”<sup>14</sup> de inicios de los 1990, expone cifras que demuestran el crecimiento económico mundial y su correlación positiva con el transporte marítimo mundial, contextualizando la exportación frutícola y minera de Chile hacia Oriente como el gran cambio en la economía nacional.

En el contexto internacional, en el libro *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, de Renouvin y Duroselle<sup>15</sup> cuya primera edición es de 1970, se abordan las “rutas marítimas” desde la perspectiva de la competencia económica. Los autores señalan como uno de los principales intereses mundiales del siglo XX fue la libertad de tránsito por el canal de Suez y por el canal de Panamá para eliminar las ventajas para exportaciones y para importaciones entre las economías. Tal interés económico adquirió las modificaciones que el sistema internacional experimentó en la década de 1970. Una de las más caracterís-

---

12 RIVAS, Pablo. Maritime Piracy and its Characterization as a Threat: Presence, Type, Arms, Violence, and Ships under Attack between 1991 and 2019. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16(1): 155-177. 2021.

13 RIVAS, Pablo y AYALA Nicole. La piratería marítima tras las operaciones Ocean Shield y Atalanta. Una caracterización entre los años 2012 y 2019. Documento de Opinión N° 84, Instituto Español de Estudios Estratégicos: 1-21. 2021.

14 SILVA, F. Transporte marítimo en la era del Pacífico. *Revista de Marina, Santiago de Chile*. 1/1993.

15 RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean Baptiste. Las fuerzas económicas. Las competencias y los conflictos. *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México Distrito, Fondo de Cultura Económica Federal. 2000. pp. 72-108.

ticas, como señala Merle<sup>16</sup> en *Sociología de las relaciones internacionales* de 1976, son las “fuerzas transnacionales” explicadas como el desplazamiento de privados más allá de los límites internacionales con la intención de hacer valer su postura en las relaciones internacionales. El autor lo ejemplifica con las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales y la opinión pública internacional

De ambos textos se infiere que la importancia de la libertad de tránsito en las rutas marítimas y el aumento de agentes privados en el sistema internacional implicó que junto con la economía y la sociedad civil, existiera una manifestación en la seguridad global con nuevas prioridades para enfrentar amenazas y/o riesgos.

Un caso de lo anterior es la piratería marítima, que si bien no es una actividad nueva en el ser humano, ha tenido una nueva manifestación desde fines del siglo XX. A modo de ejemplo de lo antiguo y de lo contemporáneo de esta actividad humana, Ortiz<sup>17</sup> señala al Reino de España y los piratas que atacaron sus colonias americanas entre los siglos XVI y XVIII, y a su vez, los ataques sufridos por buques mercantes neerlandeses por parte de piratas marítimos a finales del siglo XX. Estos ejemplos, ambos sufridos por reinos navegantes en tiempos disímiles, demuestran que la piratería sería inherente al transporte marítimo.

La cualidad global que comenzaron a tener los asuntos nacionales y/o regionales a principios del siglo XX fue consecuencia, como señala Ortiz<sup>18</sup> y García<sup>19</sup>, del aumento de las comunicaciones y del crecimiento de las tecnologías y, al mismo tiempo, por la facilitación al acceso de estos. Otro aspecto que se acrecentó fue la economía internacional, implicando que distintos participantes se sumaran a las interacciones del sistema internacional. Entre ellos, lo más novedoso fueron los agentes particulares de carácter transnacional organizados para delinquir, tipificados como crimen organizado transnacional donde cabe la piratería marítima.

La relación entre la seguridad global y el transporte marítimo desde principios del siglo XXI tiene como hecho determinante, como lo explica Claro<sup>20</sup>, en la conformación de China como centro económico mundial y el enfrentamiento a amenazas y/o riesgos como la piratería y el terrorismo. Conceptualmente, esto da más prioridad a la seguridad marítima por sobre los asuntos navales que Tavra<sup>21</sup> lo ejemplifica con la priorización del empleo de las fuerzas navales contra el terrorismo marítimo, contra la piratería marítima, contra el tráfico de drogas ilícitas, contra la pesca masiva y para proveer seguridad al turismo de cruceros, al medio ambiente y al transporte marítimo. La Armada de Estados Unidos de América se

---

16 MERLE, Marcel. Las fuerzas transnacionales. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid, Alianza Editorial. 1986. pp. 335-395.

17 ORTIZ, O. Piratas de fines del siglo XX. *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 1/1990.

18 ORTIZ, Eduardo. Soberanía versus globalidad. *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 168-172.

19 GARCÍA, Paloma. Capítulo V. Visiones de un mundo interdependiente. *Teoría breve de relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid. 2004. pp. 171-207.

20 CLARO, Ricardo. El transporte marítimo en el comercio exterior de Chile. *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 5/2003. pp. 1-3.

21 TAVRA, Alexander. Seguridad Marítima en la Cuenca del Pacífico. *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 5/2007. pp. 415-431.

presenta como un ejemplo de estos cambios que, como señala Senarega<sup>22</sup>, en el primer decenio del siglo XXI esta institución publicó el *Sea Power* el año 2003 y la *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* el año 2007, como respuesta al cambio de prioridades de los asuntos de seguridad global para hacerse cargo de las amenazas y/o riesgos transnacionales de la seguridad marítima. Estos antecedentes dan relevancia al concepto de seguridad marítima, que Bueger<sup>23</sup> lo explica como un concepto que ha superado al de seguridad naval, al ser más explicativo de la realidad al incluir problemas de seguridad como la piratería, el robo marítimo, el terrorismo, los tráfico (personas/armas/narcóticos), la pesca ilegal y las catástrofes ambientales; y, a su vez, por las diversas formas de afrontarlas como vigilancia tecnológica, patrullas navales y multilateralismo regional.

En Chile, distintos autores han abordado la seguridad marítima y el espacio económico del país: Arze<sup>24</sup> con las funciones que la Dirección General del Territorio Marítima y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) debiera tener ante la piratería marítima; Solís<sup>25</sup> con la preocupación sobre la marina mercante; Sepúlveda<sup>26</sup> con su foco en el canal de Panamá; Guerrero<sup>27</sup> con la necesidad de mantener las comunicaciones marítimas vitales con los países que componen el APEC e Izurieta<sup>28</sup> con la importancia del Asia Pacífico por reunir gran parte del producto interno bruto mundial y estar las tres economías más grandes del mundo.

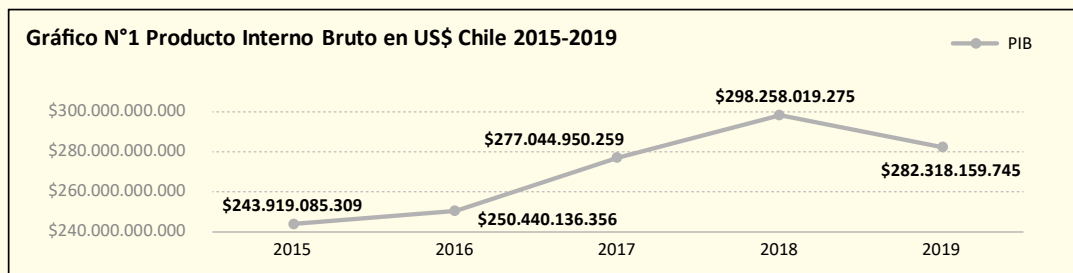
Las rutas marítimas, la libertad de tránsito y los canales son asuntos recurrentes para la seguridad y economía, que aumentó en su tamaño con la globalización, apareciendo agentes particulares como las empresas multinacionales y el crimen organizado transnacional, teniendo como uno de los resultados, la priorización de los asuntos de seguridad marítima por sobre los de seguridad naval. Si bien los hechos demuestran que la piratería marítima es una amenaza mundial marginal para Chile, el entorno de seguridad marítima global justifica aproximarse a la piratería marítima como un riesgo, poniendo como objeto referente el transporte marítimo de la economía de Chile. Sobre esto último, se analiza la caracterización económica de Chile con montos en dólares y su valor porcentual del año 2019 principalmente.

### Caracterización económica de Chile

Entre las principales características macroeconómicas de Chile, el Producto Interno Bruto (Gráfico N° 1) en datos del Banco Mundial, ilustra una tendencia evolutiva desde

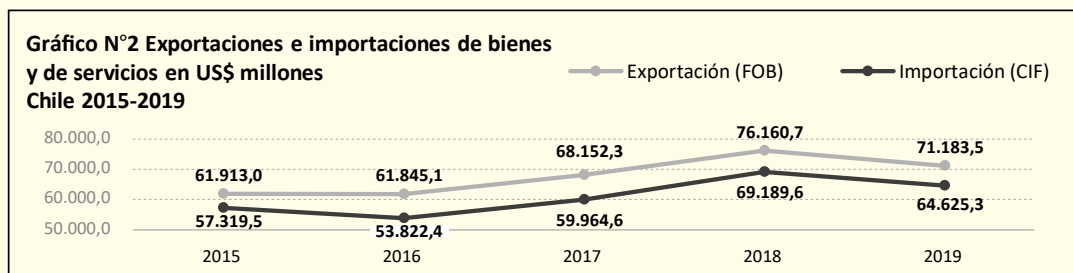
- 
- 22 SENAREGA, Humberto. Control del mar en el Litoral: ¿Moda o necesidad? *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 3/2008. pp. 218-227.
  - 23 BUEGER, Christian. What is maritime security? *Marine Policy*, 53: 159-164, 2015.
  - 24 ARZE, Juan. Piratas, piratería y satélites. *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 3/2011. pp. 233-244.
  - 25 SOLÍS, Eri. Chile y los intereses marítimos (primera parte). *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 1/2013. pp. 13-26.
  - 26 SEPÚLVEDA, Jaime. Canal de Panamá: nuevas capacidades impactan el comercio marítimo. *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 1/2014. pp. 6-15.
  - 27 GUERRERO, Alberto. El rol de la Armada en el resguardo del comercio con el Asia Pacífico. *Revista de Marina*, Santiago de Chile. 3/2014. pp. 232-237.
  - 28 IZURIETA, Óscar El Pacífico: una visión desde Chile en el contexto de la seguridad. En: JIMÉNEZ, D. y MATUS, M. I. (ed), *Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa: Una visión en el vigésimo aniversario del CESIM*. Santiago de Chile, CESIM-IEI. 2014. pp. 119-138.

el 2015 al 2018, pasando de US\$ 260.541 millones a US\$ 298.258 millones. No obstante, durante el 2019 hubo una caída del PIB, calculando su cifra en US\$ 282.318 millones. Por lo tanto, si bien se visibilizaba un creciente avance, el crecimiento económico del país retrocedió demostrando vacilaciones a las que se enfrenta la economía chilena, que a pesar de mostrar estabilidad por un periodo de años es susceptible a cambios en su trayectoria.



(Fuente: creación propia. Datos: Banco Mundial)<sup>29</sup>.

Con información proporcionada por la Dirección Nacional de Aduanas de Chile, la relación con los datos de exportaciones e importaciones y su equivalencia en dinero (Gráfico N° 2) para el mismo lapso han sido principalmente estables en crecimiento y al igual que las cifras del PIB, también existió una baja el año 2019. Concretamente el incremento entre el 2015 y 2018 para las exportaciones fue de US\$ 61.913 millones al 2015 hasta lograr US\$ 76.160 millones el 2018. Por su parte, las importaciones pasaron de US\$ 57.319 millones en el 2015 a US\$ 69.189 millones al 2018. Para el año 2019, las exportaciones dejaron un total de US\$ 71.183 millones y las importaciones US\$ 64.625 millones, ambas aún encima de las cantidades totales consideradas desde el principio del periodo.



(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>30</sup>.

Entre los años 2015 y 2019 hubo un incremento paulatino y coherente entre exportaciones e importaciones en las cifras relativas al dinero, lo que se condice con el significativo aporte de este sector en la economía chilena de manera porcentualmente siempre por sobre el 45%. En este contexto, el transporte marítimo es un elemento esencial en el fun-

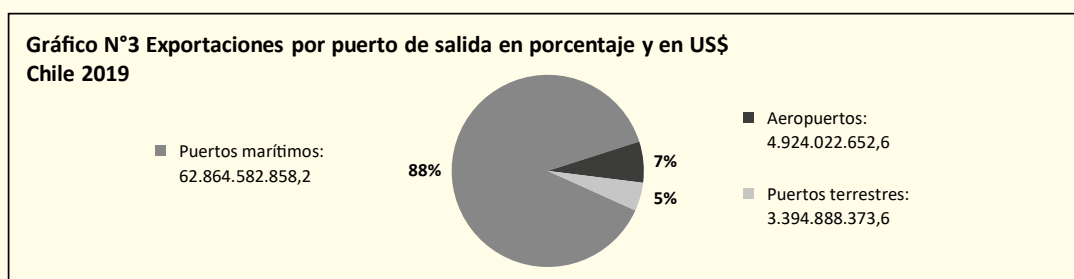
29 BANCO MUNDIAL [en línea]. PIB (US\$ a precios actuales) Chile, 2019 [Fecha de consulta: 2 noviembre 2020]. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org>

30 DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. Anuario Estadístico, 2019. [Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/estadisticas.html>

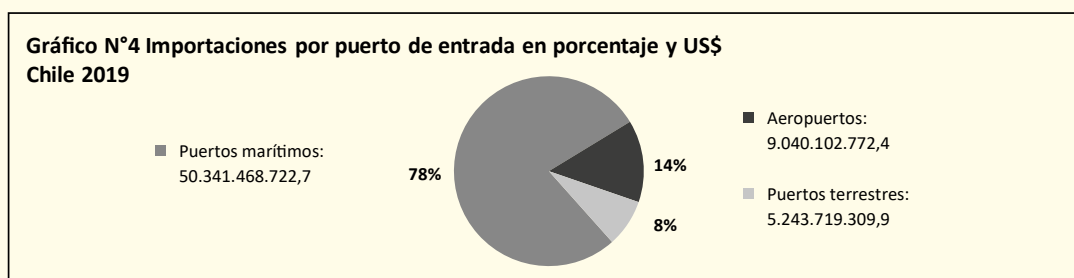


cionamiento de las exportaciones e importaciones al ser un conector para el intercambio comercial.

Los puertos marítimos representan un importante espacio como lugares de conexión hacia el comercio internacional. Durante el 2019 las salidas de exportaciones en puertos marítimos (Gráfico N° 3) representaron un 88% y los arribos de importaciones en puertos marítimos (Gráfico N° 4) corresponden al 78%. De esta manera, para ambos sectores el transporte marítimo es fundamental para la economía. Por un lado, al demostrar un mayor porcentaje en exportaciones se destaca que para la productividad del país y la activación del sector económico, el comercio marítimo es la base para su realización, jugando un papel fundamental como pilar del comercio internacional.



(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>31</sup>.



(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>32</sup>.

Debido a las características geográficas de Chile se estructuran variados puertos a lo largo de su extenso territorio, instalados de acuerdo con las actividades de cada región. Tomando en consideración el año 2019, para el caso de los puertos para exportaciones (Recuadro N° 5), las mayores cifras porcentuales corresponden a puertos situados en el centro y norte del país: San Antonio con el 19,15%, Puerto Angamos con el 15,87%, Valparaíso con el 11,62%, Antofagasta con el 8,03% y Caleta Coloso con el 7,81%. Para el caso de los puertos de importaciones (Recuadro N° 6) los porcentajes se condensan en el centro del país, dado por el puerto de San Antonio con un 44,43% y el puerto de Valparaíso con el 21,13%, reflejando un país con una población concentrada en el consumo de las importaciones.

31 Ibíd. Exportación por lugar de salida.

32 Ibíd. Importaciones por país y productos.

**Recuadro N° 6: exportaciones en puertos marítimos en monto FOB US\$ en Chile 2019**

Puerto	Monto FOB US\$	Cifras porcentuales
San Antonio	12.041.368.400,20	19,15%
Puerto Angamos	9.973.502.207,90	15,87%
Valparaíso	7.303.943.598,40	11,62%
Antofagasta	5.050.901.821,50	8,03%
Caleta Coloso	4.912.124.887,70	7,81%
Coronel	3.887.901.419,40	6,18%
Lirquén	3.315.973.415,30	5,27%
San Vicente	2.820.716.399,90	4,49%
Ventanas	2.633.552.845,60	4,19%
Patache	2.160.321.269,40	3,44%
Los Vilos	2.046.670.684,10	3,26%
Caldera	1.944.068.372,70	3,09%
Michilla	1.457.566.930,30	2,32%
Iquique	879.396.675,40	1,40%
Coquimbo	583.670.305,70	0,93%
Tocopilla	549.438.782,60	0,87%
Cabo Negro	308.338.881,30	0,49%
Arica	189.746.291,30	0,30%
Guayacán	169.743.804,00	0,27%
Corral	127.596.884,50	0,20%
Calbuco	96.098.709,00	0,15%
Patillos	91.699.028,40	0,15%
Quintero	77.775.092,70	0,12%
Talcahuano	68.072.415,40	0,11%
Chañaral/Barquito	54.938.138,30	0,09%
Huasco/Guacolda	45.309.106,90	0,07%
Punta Arenas	34.233.394,90	0,05%
Puerto Montt	17.632.100,60	0,03%
Mejillones	13.278.859,60	0,02%
Penco	4.413.155,60	0,01%
Puerto Williams	4.387.743,80	0,01%
Lota	165.900,00	0,00%
Natales	7.691,10	0,00%
Salinas	27.644,80	0,00%
Total	62.864.582.858,2	100,00%

(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>33</sup>.

33 Ibíd. Exportación por lugar de salida.

<b>Recuadro N° 7 importaciones en puertos marítimos en monto FOB US\$ en Chile 2019</b>		
<b>Puerto</b>	<b>Monto FOB US\$</b>	<b>Cifras porcentuales</b>
San Antonio	22.368.603.519,50	44,43%
Valparaíso	10.635.001.484,20	21,13%
Quintero	3.844.908.403,50	7,64%
Talcahuano	2.814.039.952,70	5,59%
Mejillones	1.991.593.046,20	3,96%
San Vicente	1.990.466.781,90	3,95%
Puerto Angamos	1.672.980.610,30	3,32%
Coronel	973.845.909,40	1,93%
Antofagasta	966.615.222,00	1,92%
Iquique	727.238.630,20	1,44%
Lirquén	612.666.357,30	1,22%
Ventanas	320.749.486,00	0,64%
Puerto Montt	312.305.568,90	0,62%
Caldera	199.600.098,80	0,40%
Arica	140.622.328,80	0,28%
Punta Arenas	129.763.157,60	0,26%
Coquimbo	116.684.974,40	0,23%
Huasco/Guacolda	113.943.580,30	0,23%
Calbuco	90.361.400,60	0,18%
Penco	73.024.898,60	0,15%
Chañaral/Barquito	58.402.487,20	0,12%
Cabo Negro	48.910.660,10	0,10%
Gregorio	40.093.233,80	0,08%
Tocopilla	42.309.210,40	0,08%
Guayacán	35.264.265,00	0,07%
Patache	13.730.358,50	0,03%
Corral	5.601.020,00	0,01%
Caleta Coloso	81.517,60	0,00%
Chacabuco/Puerto Aysén	1.323.065,50	0,00%
Isla De Pascua	166.328,50	0,00%
Juan Fernández	450	0,00%
Michilla	156	0,00%
Salinas	417.800,70	0,00%
Taltal	152.758,10	0,00%
Total	50.341.468.722,7	100,00%

(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>34</sup>.

34 Ibíd. Importaciones por lugar de ingreso.

La concentración de los porcentajes en el centro y el norte del país, reflejan que el transporte marítimo se aplica mayormente en esas zonas, dejando en un tercer lugar al sur de Chile. Por lo tanto, de acuerdo con estas cifras, el transporte marítimo es un elemento con un mayor impacto sobre las exportaciones mineras y las importaciones a la parte más poblada del país. En esta realidad, los puertos han sido focos para el progreso en la conformación de Chile y su proyección al comercio internacional. Por ende, el impacto del transporte marítimo se formula como parte de la economía chilena como objeto referente que orienta la pregunta de investigación, ya que se articula como una pieza primordial en su funcionamiento.

Como siguiente dato, está aquella información que concierne al intercambio comercial por destino. En términos generales, el intercambio comercial por continente (Recuadro N° 7) para el año 2019 la mayor cifra es Asia con un 44%, seguido por América con un 38%, Europa con un 16% y en cifras similares África con un 0,6% y Oceanía con un 0,5%. Para este caso, el continente asiático toma casi la mitad del porcentaje de exportaciones, por lo tanto, se ha transformado en una región vital para la economía chilena.

<b>Recuadro N° 8: intercambio comercial por continente en monto FOB US\$ millones de Chile 2019</b>		
<b>Continente</b>	<b>Monto FOB US\$ millones</b>	<b>Cifra porcentual</b>
Asia	57.901,90	43,87%
América	49.585,30	37,57%
Europa	21.693,20	16,44%
Otros*	1.391,80	1,05%
África	776,9	0,59%
Oceanía	642,9	0,49%
Total (FOB)	131.992,2	100,00%

\* Se considera como «Otros» a aquellos que no corresponden a países.  
(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>35</sup>.

En torno al destino de las exportaciones (Recuadro N° 8) para el año 2019, China demuestra un elevado margen de ventaja, concentrando el 31% de las exportaciones, seguido de Estados Unidos de América con un aproximado del 15%, luego de Japón con un 8,75% y Corea de Sur con un 6,38%. La semejanza entre estos destinos es que poseen una costa orientada al océano Pacífico y ser principalmente asiáticos, exceptuando a Estados Unidos de América. En suma, los principales socios en las exportaciones se encuentran en Asia y luego en América del Norte. En cuanto al origen de las importaciones (Recuadro N° 9) para el año 2019 estas provienen principalmente de China con un 23% y Estados Unidos con un 20%. La presencia de América Latina corresponde a 6 países, con Brasil y Argentina sobre el 5%. Esta vez la aparición de Asia tiene un menor número, con cuatro países, sumado a la particular posición de China, y seguido de Japón con un 3%.

35 *Ibíd.* Anuario Estadístico, 2019.

<b>Recuadro N° 9: exportaciones por país año en monto FOB US\$ en Chile 2019</b>		
<b>País</b>	<b>Monto FOB US\$</b>	<b>Cifras porcentuales</b>
China	22.264.609.002,6	31,28%
Estados Unidos	10.625.819.575,2	14,93%
Japón	6.227.882.698,1	8,75%
Corea del Sur	4.539.332.963,1	6,38%
Brasil	3.168.081.500,1	4,45%
Perú	1.951.160.137,4	2,74%
España	1.695.217.121,2	2,38%
Países Bajos	1.582.108.510,9	2,22%
Taiwán	1.519.418.947,2	2,13%
México	1.342.774.364,4	1,89%
Francia	1.296.701.927,6	1,82%
India	1.122.861.299,9	1,58%
Suiza	1.026.336.501,6	1,44%
Canadá	966.251.142,3	1,36%
Alemania	942.248.835,6	1,32%
Italia	808.220.241,2	1,14%
Resto del Mundo	10.105.212.320,9	14,20%
<b>Total</b>	<b>71.184.237.089,3</b>	<b>100,00%</b>

(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>36</sup>.

<b>Recuadro N° 10: importaciones por país en monto CIF US\$ en Chile 2019</b>		
<b>País</b>	<b>Monto CIF</b>	<b>Cifras porcentuales</b>
China	14.709.077.896,3	22,76%
Estados Unidos	12.789.259.222,0	19,79%
Brasil	5.618.531.522,9	8,69%
Argentina	3.511.721.314,5	5,43%
Alemania	2.720.688.034,1	4,21%
Japón	2.023.015.852,6	3,13%
México	1.946.935.024,0	3,01%
España	1.723.882.735,2	2,67%
Ecuador	1.624.555.749,1	2,51%
Italia	1.315.567.622,5	2,04%
Corea del Sur	1.302.826.901,0	2,02%
Francia	1.290.769.275,6	2,00%
Colombia	1.260.312.427,7	1,95%
Perú	1.142.773.359,3	1,77%
India	895.289.464,1	1,39%
Resto del Mundo	10.750.137.602,2	16,63%
<b>Total</b>	<b>64.625.344.002,9</b>	<b>100,00%</b>

(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>37</sup>.

36 Ibíd. Exportaciones por país y productos.

37 Ibíd. Importaciones por país y productos.

Como resultado, las exportaciones e importaciones por destino los dos principales países son China y Estados Unidos, siendo potencias de primer nivel de importancia para el transporte marítimo y la economía nacional. En sí mismo, la evidencia que demuestra Asia Pacífico la posiciona en la principal región de interés económico de Chile y, por ende, en la proyección de la misma. Una diferencia entre las exportaciones e importaciones, es que en las segundas aparecen Brasil y Argentina, marcando una disparidad en la importancia de América del Sur.

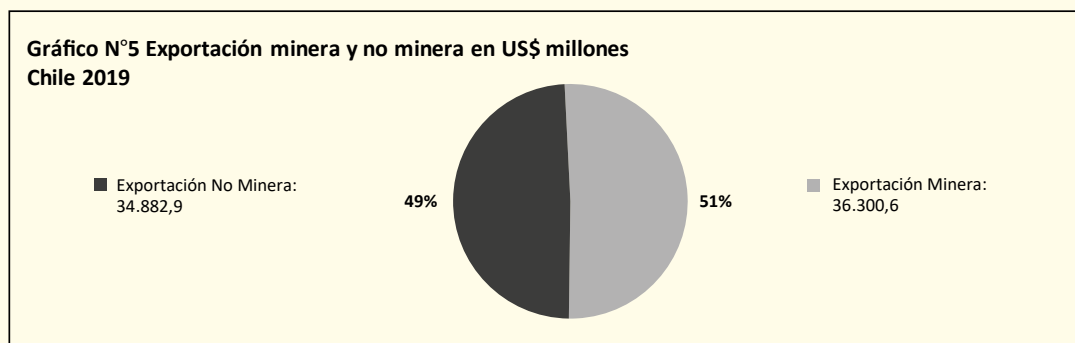
Cruzando la información de la piratería marítima con las exportaciones e importaciones durante el año 2019 (Recuadro N° 11), se observa que estos lugares de origen o de salida presentan cifras menores. Con respecto a los destinos de exportaciones, las cifras no presentan diferencias. De hecho, el registro más elevado posiciona a India con 4 casos, China con 3 casos, Brasil con 2 casos y México solo 1 caso. Con respecto a los orígenes de importaciones, hay una mayor cantidad de países con presencia de casos. En América, los registros fueron Perú con 10, Ecuador con 3, Colombia con 3, Brasil con 2, **México y Argentina con 1 caso**. No obstante, en lo que respecta a esta región, el factor del transporte por vía terrestre es importante a considerar, principalmente sobre los países vecinos y cercanos a Chile. Para finalizar, India registra 4 casos y China 3 casos.

**Recuadro N° 11: ataques totales en destinos de exportaciones y origen de importaciones para Chile 2019**

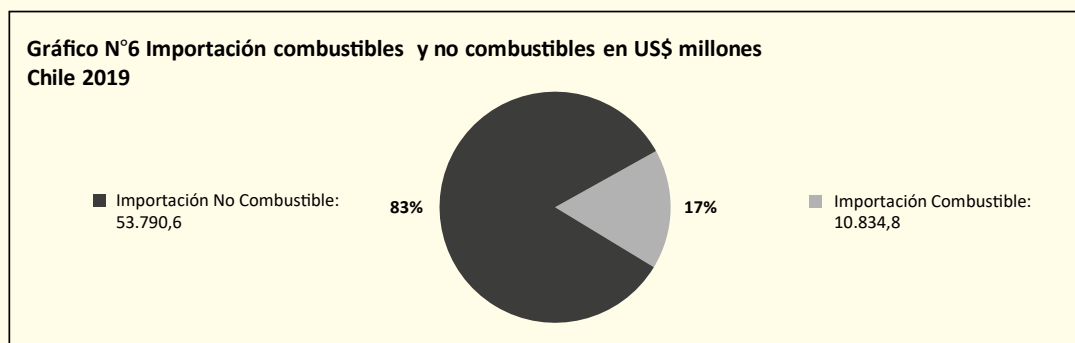
Destinos de exportaciones	Ataques totales 2019	Cifras porcentuales	Origen de importaciones	Ataques totales 2019	Cifras porcentuales
India	4	40,00%	Perú	10	37,04%
China*	3	30,00%	India	4	14,81%
Brasil	2	20,00%	China**	3	11,11%
Alemania	1	10,00%	Colombia	3	11,11%
Canadá	0	0,00%	Ecuador	3	11,11%
Corea del Sur	0	0,00%	Brasil	2	7,41%
España	0	0,00%	Argentina	1	3,70%
Estados Unidos	0	0,00%	México	1	3,70%
Francia	0	0,00%	Alemania	0	0,00%
Italia	0	0,00%	Corea del Sur	0	0,00%
Japón	0	0,00%	España	0	0,00%
México	0	0,00%	Estados Unidos	0	0,00%
Países Bajos	0	0,00%	Francia	0	0,00%
Suiza	0	0,00%	Italia	0	0,00%
Taiwán	0	0,00%	Japón	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100,00%</b>	<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,00%</b>

(\* ) y (\*\* ) Para China se considera a: China/ Hong Kong/Macau, mar de China Meridional, Mar de China Oriental y Hong Kong/Luzon/Hainan (HLH).  
(Fuente: creación propia. Datos: ICC).

En relación a las exportaciones e importaciones, la Dirección Nacional de Aduanas de Chile detalla las exportaciones mineras y no mineras (Gráfico N°5), y así también, las importaciones combustibles y no combustibles (Gráfico N°6) escogiéndose las del año 2019.



(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>38</sup>.



(Fuente: creación propia. Datos: Dirección Nacional de Aduanas)<sup>39</sup>.

Para las exportaciones (Gráfico N° 5), ambas divisiones entre exportaciones mineras y no mineras se muestran principalmente parejas, pero con una leve ventaja por la actividad minera. La exportación minera registró US\$ 36.300 millones mientras que la no minera registró US\$ 34.882 millones para el año 2019. En consecuencia, estas cifras apuntan a la relevancia del sector minero para la economía de Chile, al representar más de la mitad de las exportaciones del país, pero con poca distancia de los otros bienes exportados. Particularmente, la minería ha sido un anclaje para Chile hacia el comercio internacional, posicionándose como uno de los mayores productores y exportador del cobre a escala mundial.

Para las importaciones (Gráfico N° 6), las cifras de importación de no combustibles anteceden ampliamente a la importación de combustible, concentrando US\$ 53.790 millones frente a los US\$ 10.834 millones del **año 2019**. Por lo tanto, la demanda de productos importados demuestra una elevada variabilidad a otros y diferentes tipos, no consolidando al combustible como el mayor bien importado. Los datos expuestos indican que el objeto

38 Ibid. Exportaciones por país y productos.

39 Ibid. Importaciones por país y productos.

referente, es decir, el transporte marítimo, es indispensable para exportar bienes chilenos y, a su vez, importar los bienes necesitados en Chile.

Dado los antecedentes expuestos, el riesgo de la piratería marítima en el transporte marítimo chileno y en Chile se caracteriza por la importancia del objeto referente que son sus exportaciones e importaciones, y también, por la posibilidad de que ataques piratas en los destinos o en los orígenes se lleven a efecto.

## Conclusiones

Debido a que Chile no registra ataques en su territorio, el riesgo localizado se encuentra en las principales rutas marítimas de transporte que usa Chile para el intercambio comercial, particularmente donde se sitúan los países de destino de exportaciones y origen de importaciones. En este sentido, el Indo-Pacífico ha tomado interés para Chile, pero dentro de este, es específicamente Asia la región que toma mayor relevancia, por lo que el riesgo se localiza en el territorio de su mayor socio comercial que es China. Por otro lado, se evidencia un potencial riesgo en el Subcontinente Indio por los ataques registrados, sumándose regiones aledañas con registros aún mayores.

En cuanto a América, es una región de importancia para Chile, especialmente en términos de importaciones. Si bien hay una mayor cantidad de países que ha experimentado ataques en sus territorios, el factor del transporte por vía terrestre es importante a considerar, ya que disminuye el riesgo de la piratería marítima en el intercambio comercial. Sin embargo, el riesgo potencial se presenta con Perú por su considerable registro de ataques durante el 2019 y por sus costas limítrofes con Chile, por lo que estos ataques corren el riesgo de desplazarse hacia las costas chilenas.

Ante la consulta si la piratería marítima es un riesgo o una amenaza para Chile, claramente no es una amenaza, ya que no ha habido ataques en el territorio nacional y solo se han atacado ocho buques de nacionalidad chilena, en ambos casos, en un lapso de casi 30 años. No obstante, sí es un riesgo, dado que las exportaciones y las importaciones mediante transporte marítimo son significativas y vitales para mantener la estabilidad y el crecimiento del PIB de Chile. De esto último se resaltan los siguientes datos:

- El PIB de Chile, entre el periodo 2015 y 2019, aumentó de US\$ 260.541 millones a US\$ 282.318 millones, evidenciado un crecimiento continuo, pero con un particular descenso durante el año 2019. De estas cifras, las exportaciones e importaciones ocupan un lugar importante donde las primeras antecedieron a las segunda durante todo el periodo revisado. En este sentido, ambos sectores sumados, representaron el 48,10% del PIB el año 2019.
- En materia del transporte marítimo se demuestra que este medio ha sido indispensable para las exportaciones y para las importaciones. Las cifras muestran que el año 2019 los puertos marítimos movieron el 88% de las exportaciones y el 78% de las importaciones que, sumadas, dan el 83% de la entrada y salida de bienes por el mar, por lo que el transporte marítimo se impone como objeto referente ante el transporte aéreo y terrestre.



- Entre los destinos, Asia demuestra una elevada ventaja con un 43,87% del intercambio comercial el año 2019, mientras que sigue América con 37,57%. En cuanto a países, China y Estados Unidos tanto en exportaciones como importaciones están en primer y segundo lugar, constituyendo los lugares de primera importancia de las importaciones e importaciones.
- Las exportaciones mineras concentraron un 51% del total estando muy parejas con las no mineras, mientras que las importaciones de combustibles sumó un 17% según información del año 2019. Por ende, las exportaciones demuestran un flujo equilibrado entre lo minero y lo no minero, en cambio, las importaciones son no combustibles principalmente.

En consecuencia, el riesgo de la piratería marítima sobre los objetos referentes permite afirmar:

- Como riesgo para el objeto referente de las exportaciones: los puertos principales son San Antonio, Puerto Angamos, Valparaíso, Antofagasta y Caleta Coloso; los principales destinos son China y Estados Unidos de América; los bienes y servicios mineros y no mineros son parejas; los casos de destinos de exportaciones con evidencia de ataques no demuestran cifras elevadas, sin embargo, ponen en relieve principalmente a China al presentar casos y por ser el principal destino.
- Como riesgo para el objeto referente de las importaciones: los puertos principales son San Antonio y Valparaíso; los principales orígenes son China y Estados Unidos de América; los bienes y servicios combustibles están muy por debajo de las no combustibles; los casos de orígenes de importación tienen una mayor presencia en comparación a las exportaciones, situados principalmente en América, concentrándose en el Perú, así también, China es el principal lugar origen y que constata casos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARZE, Juan. Piratas, piratería y satélites. *Revista de Marina, Santiago de Chile* (3): 233-244, 2011.
- BAN, Kil-Joo. The Clash of David and Goliath at Sea: The USS Cole Bombing as Sea Insurgency and Lessons for the ROK Navy. *Asian Politics & Policy* 2(3): 463-85, 2010.
- BANCO MUNDIAL [en línea]. PIB (US\$ a precios actuales) Chile, 2019 [Fecha de consulta: 2 noviembre 2020]. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org>
- BARRIOS, Miguel. *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2009. 1) Amenaza, pp. 73-74 y 2) Riesgo, pp. 320-321
- BUEGER, Christian. What is maritime security? *Marine Policy*, 53: 159-164, 2015.
- BUZAN, Barry y HANSE, Lene. *Defining International Security Studies. The evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 8-20.
- CLARO, Ricardo. El transporte marítimo en el comercio exterior de Chile. *Revista de Marina, Santiago de Chile* (1): 1-3, 2003.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS [en línea]. Estadísticas, 2019. [Fecha de consulta: 2 noviembre 2020]. Disponible en: <https://www.aduana.cl/aduana/site/edic/base/port/estadisticas.html>
- Anuario estadístico 2019.
  - Exportaciones por país y productos.
  - Importaciones por país y productos.
  - Exportación por lugar de salida.
  
  - Importaciones por lugar de ingreso.
- GARCÍA, Paloma. Capítulo V. Visiones de un mundo interdependiente. En su: Teoría breve de relaciones internacionales. Madrid, Tecnos 2004. pp. 171-207.
- GUERRERO, Alberto. El rol de la Armada en el resguardo del comercio con el Asia Pacífico. *Revista de Marina, Santiago de Chile* (3): 232-237, 2014.
- INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, AND INTERNATIONAL MARITIME BUREAU [en línea]. Annual Report: Piracy and armed robbery against ships, 2001-2020. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2020]. Disponible en: <https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>
- Annual Report 1st January - 31st December 2000, 2001.
  - Annual Report 1st January - 31st December 2001, 2002.
  - Annual Report 1st January - 31st December 2002, 2003.

- Annual Report 1st January - 31st December 2003, 2004.
- Annual Report 1st January - 31st December 2004, 2005.
- Annual Report 1st January - 31st December 2005, 2006.
- Annual Report 1st January - 31st December 2006, 2007.
- Annual Report 1st January - 31st December 2007, 2008.
- Annual Report 1st January - 31st December 2008, 2009.
- Annual Report 1st January - 31st December 2009, 2010.
- Annual Report 1st January - 31st December 2010, 2011.
- Annual Report 1st January - 31st December 2011, 2012.
- Annual Report 1st January - 31st December 2012, 2013.
- Annual Report 1st January - 31st December 2013, 2014.
- Annual Report 1st January - 31st December 2014, 2015.
- Annual Report 1st January - 31st December 2015, 2016.
- Annual Report 1st January - 31st December 2016, 2017.
- Annual Report 1st January - 31st December 2017, 2018.
- Annual Report 1st January - 31st December 2018, 2019.
  
- Annual Report 1st January - 31st December 2019, 2020.

IZURIETA, Óscar El Pacífico: una visión desde Chile en el contexto de la seguridad. En: JIMÉNEZ, D. y MATUS, M. I. (ed), Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa: Una visión en el vigésimo aniversario del CESIM. Santiago de Chile, CESIM-IEI. 2014. pp. 119-138.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL [en línea]. Política de Defensa Nacional de Chile 2020. [Fecha de consulta: 8 septiembre 2021]. Disponible en: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/POL%C3%8DTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

MERLE, Marcel. Las fuerzas transnacionales. Sociología de las relaciones internacionales. Madrid, Alianza Editorial, 1986. pp. 335-395.

NEWSOME, Akasemi & RIDDERVOLD, Marianne. The Role of EU Institutions in the Design of EU Foreign and Security Policies. En CONDE, E. (Edit), YANEVA, Z. & SCOPELLITI, M. (co-edits). The Routledge Handbook of European Security Law and Policy, USA, Routledge, 2020. pp. 46-63.

ORTIZ, O. Piratas de fines del siglo XX. Revista de Marina, Santiago de Chile (1), 1990.

ORTIZ, Eduardo. Soberanía versus globalidad. El estudio de las Relaciones Internacionales, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2000. pp. 168-172.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean Baptiste. Las fuerzas económicas. Las competencias y los conflictos. Introducción a la historia de las relaciones internacionales. México Distrito, Fondo de Cultura Económica Federal, 2000. pp. 72-108.

- 
- RIVAS, Pablo. Maritime Piracy and its Characterization as a Threat: Presence, Type, Arms, Violence, and Ships under Attack between 1991 and 2019. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16 (1): 153-175, 2021.
- RIVAS, Pablo y AYALA, Nicole. La piratería marítima tras las operaciones Ocean Shield y Atalanta. Una caracterización entre los años 2012 y 2019. Documento de Opinión N° 84, Instituto Español de Estudios Estratégicos: 1-21, 2021.
- SENAREGA, Humberto. Control del mar en el Litoral: ¿Moda o necesidad? *Revista de Marina, Santiago de Chile* (3): 218-227, 2008.
- SEPÚLVEDA, Jaime. Canal de Panamá: nuevas capacidades impactan el comercio marítimo. *Revista de Marina, Santiago de Chile* (1): 6-15, 2014.
- SILVA, Francisco. Transporte marítimo en la era del Pacífico. *Revista de Marina, Santiago de Chile*. (1): 563-573, 1993.
- SOLÍS, Eri. Chile y los intereses marítimos (primera parte). *Revista de Marina, Santiago de Chile* (1): 13-26, 2013.
- TAVRA, Alexander. Seguridad Marítima en la Cuenca del Pacífico. *Revista de Marina, Santiago de Chile* (5): 415-431, 2007.
- TEIJO, Carlos. The EU'S Comprehensive Approach to Fisheries, Global Commons and Security. En CONDE, E. (Edit), YANEVA, Z. & SCOPELLITI, M. (co-edits). *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, USA, Routledge, 2020. pp. 224-238.



# RECENSIONES



## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SEGURIDAD. EFECTOS DE LA SEGURIDAD EN LA ESTABILIDAD POLÍTICA DE LOS PAÍSES. LOS CASOS DE BRASIL Y CHILE (1989-2010)\*

CRISTIÁN GARAY VERA\*\*



Pamela Figueroa ha publicado su libro *Gobernabilidad democrática y seguridad. Efectos de la seguridad en la estabilidad política de los países. Los casos de Brasil y Chile (1989-2010)*. El libro que comentamos fue tesis doctoral durante 2019 en el programa de Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile. Tiempo después ha encontrado domicilio en la editorial valenciana Tirant lo Blanch, donde se exponen los resultados de una investigación clásicamente comparativa respecto de la variable seguridad en Brasil y Chile.

El nervio de la pregunta, que guía a la autora, es cómo influye la variable seguridad multidimensional en la estabilidad democrática, de acuerdo al desarrollo político del periodo entre 1989-2010. La pregunta y el tiempo de comparación no es baladí. Representa un período de reinsertión democrática y crecimiento económico, que en el caso chileno dio por resultado una gran estabilidad y entonces conformidad acerca de los éxitos, y que en Brasil generó el salto cualitativo para ser un país importante en Sudamérica a una potencia con repercusión mundial. Hoy, claro, se puede decir que ambos fueron víctimas de las expectativas y los cambios del progreso, porque siguiendo a César Ross, los cambios promovidos por la Concertación generaron la década más exitosa de Chile combinando democracia cristiana, socialdemocracia y economía neoliberal, pero al parecer fueron sepultados en la marea crítica y hoy se vean en otra perspectiva.

Pero si nos atenemos a la perspectiva clásica, es decir que la transición fue un periodo exitoso y relevante para la consolidación democrática chilena y brasileña, entonces se evidencia que la perspectiva de la autora es original, porque estudia la relación de la seguridad no a secas, sino de manera multidimensional (siguiendo la escuela de Copenhague), o sea relacionada con índices de bienestar y desarrollo. Las Fuerzas Armadas aparecen, afortunadamente, como telón de fondo, no como actores, de exigencias que tienen que ver con el freno a la violencia armada. Pero, América Latina tiene una curiosa característica, que, siendo un área del mundo exenta de conflictos interestatales, tiene en cambio una tasa de homicidios que, en algunos puntos de la región –el triángulo centroamericano, Venezuela–,

\* Figueroa Rubio, Pamela, Editorial Tirant lo Blanch 2020. Valencia, 345 páginas. ISBN. Impreso 9788413365343.

\*\* Dr. en Estudios Americanos. Universidad de Santiago de Chile.

supera o compite con países en guerra como Irak y Afganistán en el mismo periodo. La violencia armada, no necesariamente institucional, militar, se difunde por bandas narcotraficantes, crimen organizado y la violencia política. Como dice la autora, desde 2017 los homicidios estaban escalando y dejando al costado los conflictos armados. Hay un nuevo tipo de violencia “que genera inseguridad y temor, y esa violencia ya no viene sólo desde más allá de las fronteras, sino que se genera en las propias comunidades, asociada al crimen organizado, el narcotráfico, la violencia de género, la violencia étnica, entre otros factores” (p.13). El problema es que ahora esa “anomalía” desde la perspectiva de seguridad clásica desafía al Estado, y en América Latina ello resiente las instituciones.

¿Cómo impacta esto? La autora selecciona dos países, Chile y Brasil, que tienen historias distintas, pero también avances y progresos en un pasado común de estabilidad, uno bajo la forma de República conservadora y luego liberal, y el otro bajo la forma del Imperio. Tuvieron en distintas épocas problemas democráticos, más largos en Brasil que en Chile, y también regímenes militares y una vocación por la restauración democrática. En un país, Chile, en la transición hay un elemento de tensión por el control político de las Fuerzas Armadas, con un corporativismo militar significativo, incluso desde lo presupuestario, mientras que Brasil tuvo una evolución sin contraposiciones entre el mando político y militar, con carencia de juicios a los mandos. Desde otro punto de vista Brasil y Chile no son Estados en trance de crisis como Haití o México, ni lugares violentos como Colombia, Guatemala, El Salvador. Y, sin embargo, no obstante, la cuestión de la seguridad está patente en el debate político y comunicacional. Ahora bien, hay que hacer mención que en esta tesitura no son las fuerzas armadas como tales la amenaza, sino la dimensión interna de la violencia armada que erosiona las instituciones y tienta de acercar las fuerzas armadas a la seguridad pública.

¿Por qué una dimensión interna acerca el tema la seguridad? La primera respuesta es por debilidad institucional, pero hay que precisar que Brasil y Chile tienen instituciones formales, fuertes, de modo que hay variables internas bien significativas, que en el caso de Brasil tuvieron más relevancia que en Chile. Y diríamos, la autora cumple con indicar cómo un tema, como la inseguridad, es un insumo muy relevante respecto de la estabilidad democrática, posibilitando liderazgos en torno al discurso de la violencia pública.

Bueno, hay que considerar que las fuerzas armadas existen primariamente para dos cosas; la ya sabida de defender la integridad y soberanía del Estado, la segunda, más opaca pero siempre existente: la de sostener el Estado y la autoridad en la que se insertan. No hay otro empleador más que el Estado, no hay más autoridad que la de éste. Desde ese punto de vista, y como lo advertimos en un artículo de 2010, Brasil, Chile, Argentina y Perú representaban la vertiente más tradicional de uso de la fuerza, frente a los experimentos colombianos, mexicanos o centroamericanos que extendían su misión a contener grupos narcotraficantes y delictuales. Cuestión que fue pronto conceptualizada como securitización, y que personalmente defino como el uso de recursos militares en misión no militares, algunas, es cierto.

Todo esto dentro de un concepto democrático representativo competitivo que en Chile como Brasil se dio. Lo que hay, dice, de común “es que, tanto Brasil como Chile, cumplen con los requisitos mínimos de las democracias electorales” (p.14). Desde luego, en un



enfoque crítico se podría decir que el concepto de democracia de la autora, el de Robert Dahl (pp.28-29), no da cuenta de las dimensiones y aspiraciones sociales. Si bien ello es cierto, nada de ello impide que esa definición mínima de la democracia sea consistente con un hecho cierto: Brasil y Chile son democracias, si se quiere imperfectas, pero que tienen retos de sistemas competitivos y no de regímenes autoritarios o seudodemocráticos. En base al concepto de poliarquía del autor antes mencionado, Pamela Figueroa considera como aspectos medibles y reconocibles: la igualdad individual, la igualdad ante la Ley y Libertad, la construcción judicial del Ejecutivo, la construcción legislativa del Ejecutivo, el componente liberal, la democracia electoral y la democracia liberal.

Como democracias, asimismo tenían diferencias. Basado en el Índice de Democracia Liberal Brasil tendió a menor cumplimiento de este índice y a judicializar la política, aspecto que tuvo indudablemente repercusiones años después. También la Constitución tuvo menor respeto por el Ejecutivo. Chile fue superior en aspecto como Voz y Rendición de Cuentas entre 1996 y 2010. Con todo, sorpresa, la relación civil militar fue más estable en Brasil que en Chile.

El punto es que la estabilidad también requiere de una percepción concreta acerca de la seguridad, y en Brasil los índices subieron enormemente, poniendo en entredicho a las autoridades frente al aumento de la delincuencia, sobre todo de las organizaciones criminales en Río de Janeiro. Un año antes que Lula da Silva llegara al poder, se estrenaba *La Ciudad de Dios* de Fernando Meirelles y Katia Lund, y agregó yo, en 2007 lo propio hacía José Padilha con *Tropa de Elite*, acerca de la policía militar que luchaba con los narcotraficantes. La construcción de la amenaza del miedo tuvo aspectos comunicacionales y estéticos. Frente a eso, los índices de Chile, y esto es lo relevante a posteriori del lapso que se estudia incidieron en el debate no por sus guarismos, sino por la alta desconfianza interpersonal. De modo que un país con índices objetivamente menores, se auto consideró por efectos de las emociones, los medios y la política, un país amenazado por la violencia delictual. Desde entonces los niveles de victimización, agregó yo, de los chilenos, se evalúan como equivalentes al triángulo centroamericano.

Si en el caso de Chile la hipótesis de empleo tradicional en tensiones vecinales sigue presente, Brasil no presenta amenaza externa alguna, y bajo su condición de país mayor de la región fortalece sus fuerzas armadas como parte de un programa de proyección de su fuerza internacional. Desde este punto de vista, Figueroa explica que las tasas de muertes violentas sí pueden afectar la percepción de seguridad y estabilidad: por ejemplo, Brasil exhibió una relación más normal en las relaciones civiles-militares, pero problemas más gravitantes, en ese periodo, respecto de la desigualdad, pobreza y vulnerabilidad amenazando la calidad de la democracia.

Y ello hace posible la ampliación de seguridad a aspectos no militares, dañando por ese medio la democracia y evidenciando las falencias de la policía.

Tras este periplo la autora concluye que Brasil y Chile tienen similitud en definiciones democráticas mínimas, disimilitudes en cuanto a la gobernabilidad democrática, y finalmente iniciadores disimiles de seguridad multidimensional. El impacto de esto último con-

firma su hipótesis inicial que mayores índices de violencia y crimen afectan al fin y al cabo la gobernabilidad, haciendo que la “securitización” sea un proceso negativo.

La delincuencia y el crimen organizado proyectan consecuencias en la gobernabilidad democrática. Debido a la incapacidad estatal “para enfrentar los problemas de la violencia y la deslegitimización de las instituciones públicas” y coloca en riesgo “la cultura de libertades y derechos de la comunidad, afectando negativamente los derechos humanos” afectando, dice la autora “los componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática” (p. 139). Leído en 2021, la mayor paradoja de este libro es que los aspectos negativos en la valoración de Brasil se hacen presentes en el debate político en Chile: y eso hace que la valoración de la seguridad pública en la estabilidad política sea un eje axial de la controversia política. El miedo, la exasperación, desde luego, se potencian por condiciones de falta de cohesión social y luego el cataclismo de la pandemia. Los temas convencionales o normales de la seguridad internacional se hacen menos visibles en relación a la amenaza de la violencia armada criminal o incluso insurreccional. De modo que la seguridad convencional no es relevante en esta mirada, pero sí lo es la seguridad pública. Por algo, si bien la victimización no se compadece con los índices para Chile en la región, refleja en cambio una sensación interna muy potente, poblando las miradas de calles, plazas y hogares, bajo el prisma de la inseguridad. Esta tesis tiene algo de predictora respecto de la evolución actual de Chile, pero bajo una mirada de satisfacción.

## LA NOSTALGIA POR EL ORDEN. CARL SCHMITT Y EL DERECHO INTERNACIONAL\*

DIEGO JIMÉNEZ CABRERA\*\*



Carl Schmitt es una de esas figuras altamente controvertidas, cuyo pasado se ha convertido, para algunos autores, en aquello que explica todo sobre el primero. De igual manera, el pasado de aquel como miembro del partido Nacional Socialista conlleva la invalidación total de sus argumentos y, por extensión, su contribución a disciplinas como el Derecho, la Ciencia Política, la Filosofía y la Historia, entre tantas otras.

No obstante, Gerardo Tripolone, en uno de los trabajos más documentados sobre el pensamiento de Carl Schmitt disponibles en español, logra construir un razonamiento que atraviesa desde lo ontológico a lo jurídico y lo geopolítico para deconstruir las ideas del jurista alemán, a fin de revisar los elementos que explican su pensamiento, sus principales contribuciones y sus visiones acerca del derecho internacional, indagando en la genealogía del concepto de orden, y la nostalgia que Schmitt devela respecto de su instauración.

Sin embargo, cabe preguntarse: ¿cuál es el orden pasado que es objeto de los anhelos y esperanzas de Schmitt? Tripolone proporciona, en este sentido, un examen histórico como lo concebía el primero y las revoluciones espaciales de la historia. En efecto, si entendemos el derecho internacional bajo la lógica schmittiana, siempre hablamos de un orden preciso y concreto, entonces ¿cómo se da y se implementa dicho orden concreto? Schmitt nos ilustra al indicar que es derivado de la unión de un pueblo a partir de la apropiación de la tierra como primera revolución espacial y, en consecuencia, es dicho pueblo el que se da un orden determinado a sí mismo. Esta idea, perfectamente trazada por Gerardo Tripolone a través de la revisión crítica de sus diarios, así como de prácticamente toda su obra, da con un concepto que está bastante ausente dentro de la bibliografía dedicada al jurista.

Una de sus grandes preocupaciones apuntó a la noción de *Großraum*. Los grandes espacios como máxima expresión de un mundo constituido de órdenes concretos y precisos del mundo es uno de los fundamentos del pensamiento internacional de Carl Schmitt. En este punto, Tripolone consigue, con bastante éxito, desmitificar este concepto como una derivación del espacio vital (*lebensraum*) de Friedrich Ratzel, con el cual tenía divergencias importantes. De este modo, el Estado no tendría la necesidad biológica de expandirse para sobrevivir, sino de mantener vivo un sistema de orden histórico y político legítimo que

\* Tripolone, Gerardo. Editorial Tirant Lo Blanch. México. Ciudad de México. 2021. 314 páginas. ISBN: 978-84-18329-10-4.

\*\* Dr. Profesor Facultad de Derecho y Gobierno. Universidad San Sebastián.

asegure su existencia a través de un mutuo reconocimiento de dichos pueblos. De esto, se desprende su concepto de la guerra como el fenómeno creador del nomos de la tierra, y de su regulación para evitar la extinción de la humanidad.

Para Schmitt, la guerra en tanto acto político evoca con cierta melancolía a Von Clausewitz, especialmente en lo referente a la trinidad Estado-ejército-pueblo. Sin embargo, para el autor ya referido el control de la guerra es el fundamento mismo del derecho internacional. En efecto, *La nostalgia por el orden* muestra una sólida reflexión acerca de cómo el orden tiene que ser concreto, a fin que las entidades concretas puedan reconocerse como iguales, de forma tal que exista cierta concordia tácita que permita limitar los efectos de la guerra. Esto último, a juicio de Tripolone, sería lo que explica la añoranza de Schmitt por un orden internacional que se conduzca de un modo semejante a cómo lo hizo Europa durante la llamada *Respublica Christiana*, o bien, como lo hicieron los Estados de esta última región en los siglos XVIII y XIX para implementar el *Ius Publicum Europaeum*.

Aunque se ha dicho de Schmitt que es, en definición, un católico conservador, antiliberal y contrario a la técnica y su desarrollo, *La nostalgia por el orden* nos da cuenta de un aspecto muy revelador de los escritos del jurista alemán: su visión católica se remite a una observación centrada en la dimensión política del catolicismo antes que una visión focalizada en la confesionalidad. Esta dimensión resulta de suma importancia para comprender uno de los conceptos más ambiguos y, a la vez, más relevantes dentro del pensamiento internacional del autor: el *katechon*.

Como habíamos mencionado anteriormente, el concepto de orden es fundamental en el pensamiento schmittiano, al punto que no hay derecho internacional posible sin él. Si consideramos que los órdenes concretos son todos distintos entre sí, y el mundo debe compartimentarse en espacios definidos de orden para poder dar lugar a la antítesis amigo/enemigo, entonces un orden único y absoluto del mundo constituye e implica la extinción de la humanidad. Esta analogía del anticristo es lo que representa el *katechon*, en tanto concepto que da manifestación a la fragmentación del mundo como fundamento de su supervivencia al evitar la posibilidad de la guerra absoluta. En este sentido, el ministerio espiritual y político constituido por la Iglesia Católica medieval en Europa explica la supervivencia de reinos, cuya pervivencia ocurrió gracias al control de la guerra derivado del reconocimiento como iguales, y la fragmentación de la Tierra en espacios concretos.

La tensión ya referida también se proyecta a aquellas potencias terrestres respecto de las potencias marítimas. Aunque esta tensión se proyecta a la antítesis amigo/enemigo, con lo cual la confrontación entre tierra y mar es un enfrentamiento histórico que se transforma a medida que los pueblos cambian sus concepciones de la Tierra y su conocimiento. En este sentido, la revolución espacial, además de representar un cambio en la mente y los espíritus de los pueblos, también pone en perspectiva la dualidad fundamental del pensamiento schmittiano: espacio/tiempo.

De este modo, el concepto de espacio como fundamento del derecho internacional es lo que genera la principal plataforma entre la primera y la Geopolítica. Esta última descansa en un concepto moderno del espacio, del cual la política es central en tanto condición fundamental para preservar los órdenes concretos. En este sentido, se puede deducir que

la muerte de la política conduce a la extinción de la humanidad, dado que la despolitización del espacio implica la pérdida de espacialidad de los pueblos como un fenómeno asociado al cambio inevitable de las ideas políticas, jurídicas y teológicas de los pueblos. Nuevamente, la técnica es la clave para comprender cómo funciona el katechon en los tiempos modernos. De este modo, la igualdad no es una constante, ni en el espacio ni en el tiempo.

Para concluir, cabe señalar que la gran contribución de Gerardo Tripolone al estudio de las ideas de Carl Schmitt es dar con una genealogía precisa del espacio como concepto central de derecho internacional, y un aspecto seminal de una visión de la Geopolítica que la convierte en una disciplina dinámica por definición, y en el cual lo teológico, lo jurídico y lo político son parte central de la tensión espacio/tiempo, de las cuales derivan las antítesis tierra/mar y amigo/enemigo. Asimismo, constituye una lectura imprescindible para comprender el derecho internacional, la guerra como un fenómeno que da cuenta de una confrontación de órdenes y cosmovisiones que transforman el orden internacional, a la vez que su limitación da cuenta de cómo cambian los espacios en el mundo. La teología schmittiana, en este sentido, permite comprender los fundamentos del péndulo entre la amistad y la enemistad sobre la base de adversarios que, de todos modos, se conciben como iguales, lo que genera la guerra, a la vez que la limita. Es un material de consulta obligatorio para los interesados en el derecho internacional y la Geopolítica.





**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 o inglés, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en ambos idiomas, además de portugués, 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 cuenta con el programa DOCODE que es un Software que automatiza la detección del plagio en textos digitales, asegurando la originalidad de sus contenidos.
  - 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 Nº 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 Reseñas 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 <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/NORMAS-ISO-ANEPE.pdf>
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema en español, inglés y portugués, de una extensión máxima de 15 líneas. Además, deben incluir palabras clave 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 y 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@ane-pe.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#onlineSubmissions>
  - 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 or English, however abstracts in both languages should be considered, in addition to Portuguese, regardless of the language of the body of 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 supported with the DOCODE program, a software that automatically detects plagiarism in digital texts, ensuring the originality of its contents.
  - 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 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 <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/NORMAS-ISO-ANEPE.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) 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 both Spanish, English and Portuguese, and should be 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.estateg.(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](mailto: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)*.



## REGRAS PARA A APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

### Diretrizes para autores (as)

1. Os trabalhos que se apresentem para publicação na revista devem ser: originais, inéditos e exclusivos, devem ser ingressados através deste site, seguindo os passos listados no link <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>
  - Se reforça que os autores devem incluir uma declaração específica que o artigo não foi enviado para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem submetido a difusão em outras mídias (páginas web, e-book, etc.).
  - Idealmente, o autor deve considerar o ORCID.iD em seu currículo, por isso, recomenda-se obtê-lo em <https://orcid.org/>.
  - Além disso, tendo sido feita alguma entrevista, deve anexar uma cópia da “Declaração de Consentimento” do entrevistado.
  - A revista não cobra nenhuma taxa pela revisão e publicação dos artigos. Por outro lado, os autores mantêm em todos os momentos os direitos sobre seus respectivos artigos.
  - Os documentos podem vir no idioma espanhol, inglês ou português, no entanto, os resumos devem ser considerados nos três idiomas, independentemente da língua do corpo de trabalho.
  - Artigos publicados, traduções de artigos publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.
  - A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.
  - A revista é publicada semestralmente, a primeira publicação em julho e a segunda publicação em dezembro de cada ano; geralmente, os trabalhos são recebidos até 60 dias antes do encerramento de cada edição, ou seja, até final dos meses de maio e agosto.
2. Os conceitos, pontos de vista e ideias apresentadas pelos autores dos artigos publicados serão da sua exclusiva responsabilidade e não representam necessariamente o pensamento da Academia.
3. A fim de alcançar maior eficiência e precisão na publicação dos artigos recebidos, é conveniente que seus autores considerem as seguintes diretrizes:
  - Original em tamanho carta, com extensão de no máximo 30 páginas, espaço simples, escrito em sistema Word, tamanho da fonte Arial nº 12.

- Todos os trabalhos devem considerar na sua introdução o seguinte: especificar sua contextualização, apontar o problema de estudo, ou perguntas orientadoras, ou objetivos, metodologia e resultados principais (se é pesquisa) ou conclusões preliminares no caso de se tratar de outra tipologia, assim como sua abordagem. Deve ser clara, coerente e concisa.
  - Genericamente, os escritos devem considerar resumo, abstract, palavras-chave (separadas por ponto e vírgula), introdução, desenvolvimento, conclusões, referências bibliográficas e anexos, se for o caso.
  - As fotografias, gráficos e/ou imagens dentro do texto só serão publicadas se sua inclusão permitir apoiar ou esclarecer a redação de texto para uma melhor compreensão dos leitores; se recomenda não usar imagens ou gráficos obtidos da Internet porque sua baixa resolução impede uma impressão adequada; os autores devem respeitar os direitos autorais (fontes) das tabelas e gráficos que venham a ser utilizados.
  - Todos os mapas devem ser publicáveis, isto é, sem restrições de direitos autorais, ou condições que exijam autorizações especiais da Diretoria de Limites e Fronteiras do Chile, órgão do Ministério das Relações Exteriores.
  - Sendo necessária a inclusão de alguns dos elementos acima mencionados, o autor deve enviar o material na forma física, a fim de obter uma boa resolução de impressão, indicando a origem, com o propósito de não violar a Lei de Propriedade Intelectual.
4. A revisão considera três seções: Artigos, Temas da Atualidade, Ensaio e Críticas e Crônicas.

#### • Artigos

Esta seção coleta trabalhos de pesquisa de acordo com duas categorias fundamentais. Por um lado, a categoria Ensaio, tanto no campo da filosofia política, da ciência política e das ciências sociais; e, por outro lado, o que é comumente entendido como Monografia científica, de acordo com os padrões universalmente reconhecidos.

#### • Temas da atualidade

Nesta seção serão incorporados todos os trabalhos que são apresentados e que abordam diretamente questões específicas, sempre no âmbito da segurança e defesa, tanto no nível nacional como internacional, que devem atender aos mesmos requisitos indicados na “produção de textos”; da mesma forma, eles também serão submetidos ao mesmo processo de seleção.

Como regra geral, nas conclusões dos trabalhos devem ser estabelecidas ou explicitadas as lições que podem ser aplicadas ao caso chileno ou ao nível regional, quando apropriado.

### • Ensaaios

O ensaio é um gênero literário que se caracteriza por permitir desenvolver um assunto particular de maneira livre e pessoal. Comumente, as pessoas escrevem ensaios para expressar uma opinião ou ideia, sem a preocupação de seguir uma estrutura rígida de redação ou de embasamento documental mais extenso; em geral, se deve considerar a seguinte estrutura: Introdução: onde se apresenta o tema e a forma como ele será apresentado pelo autor; Desenvolvimento: é o conteúdo principal, onde os argumentos do assunto são apresentados e Conclusões: uma parte final para resumir o que o ensaísta quis transmitir com seu trabalho.

### • Crônicas e Críticas

Nesta seção, as crônicas e críticas serão incorporadas.

Entendemos por Crônicas uma obra que recolhe, sobre um tema comum, o conteúdo de vários livros de publicação recente. A Revisão Bibliográfica, por seu turno, corresponde a uma breve redação que explicita do conteúdo de um livro que foi publicado recentemente e trata de assuntos relacionados a “Relações Internacionais” e “Segurança e Defesa”, respectivamente.

Nesse trabalho se deve esclarecer o conteúdo essencial do livro, não apenas expor o conteúdo do mesmo, mas também fazer uma avaliação da qualidade do trabalho, de modo a orientar o leitor da melhor forma possível, o qual não deve exceder 3 páginas tamanho carta e deve também considerar a seguinte informação:

- Título do trabalho. (Caso o título esteja em algum outro idioma, sua tradução para o espanhol deve ser incluída).
- Autor ou autores.
- Editorial.
- Ano de edição.
- Lugar de edição.
- Quantidade de páginas.
- Imagem digitalizada da capa do livro, em alta resolução (imagens baixadas da Internet são excluídas devido a sua baixa resolução e impossibilidade de uma impressão adequada).

### Citações e referências bibliográficas

1. Para citações e referências deve ser usado o sistema ISO devendo ser considerada como uma referência o Manual de Instruções que está publicado no site da Academia <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/NORMAS-ISO-ANEPE.pdf>
2. Anexar resumo (abstract) do assunto, em espanhol, inglês e português, de uma extensão máxima de 15 linhas. Além disso, deve incluir palavras-chave (nos três idiomas) para facilitar que os artigos sejam localizados nos buscadores da Internet. Por

exemplo: “A missão das Forças Armadas na luta contra o terrorismo jihadista”. Palavras-chave: Jihadismo, terrorismo, conflitos assimétricos.

3. As palavras-chave, da mesma forma que o título, devem vir em espanhol, português e inglês e separadas por ponto e vírgula.
4. Tendo em vista que a revista é on-line, e de acordo com as normas ISSN para este fim, quando a mesma for citada ou referenciada, deve-se colocar “Polít. estrateg. (On line)”.
5. Anexar um breve currículo, principalmente instituição de trabalho, país, endereço de contato (e-mail ou endereço para correspondência), títulos e graus acadêmicos, além de telefone para que os contatos entre o editor e os autores possam ser feitos.

### **Seleção de obras**

1. Cada artigo é submetido à revisão por um corpo de Conselheiros, tanto nacionais como estrangeiros, com experiência reconhecida em cada um dos temas abordados pela Revista, sob o conceito de “dupla revisão independente “. Seus respectivos relatórios são enviados ao Conselho Editorial, cujos membros decidem pela publicação ou não dos trabalhos. Os escritos que não sejam aprovados pela Diretoria da revista serão devolvidos aos seus autores, ficando a sua inteira disposição.
2. O Conselho também poderá fazer comentários para que os artigos sejam revisados para se ajustar à política editorial da Revista.
3. Outras informações podem ser obtidas enviando um e-mail para [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl).

### **Envio do material**

Os manuscritos devem ser ingressados diretamente por seus autores na plataforma eletrônica <http://www.politicayestrategia.cl>, seguindo as instruções dadas pelo sistema “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.



## COMPROMISSO ÉTICO

A política da revista será guiada pelo compromisso ético da pesquisa científica e segue os padrões éticos apresentados no *Best Practice Guidelines for Journal Editors* y el *International Standards for Editors and Authors* (Diretrizes de Melhores Práticas para Editores de Revistas e nos Padrões Internacionais para Editores e Autores) publicados pelo *Committee on Publication Ethics* (Comitê de Ética da Publicação) - COPE.

### Da revista

O processo editorial será baseado em princípios éticos e científicos.

Artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos. Nenhum dos dados incluídos nos trabalhos submetidos será plagiado, inventado, manipulado ou distorcido.

A revista possui o programa DOCODE, um software que automatiza a detecção de plágio em textos digitais, garantindo a originalidade de seu conteúdo.

No momento em que o artigo é aceito pelos órgãos competentes da revista, o autor ou autores devem preencher um formulário específico onde as condições de copyright da revista aparecerão.

A revista não cobrará pela publicação de artigos, nem os autores serão pagos por eles.

### Do Conselho Editorial

O Conselho Editorial assegurará o cumprimento dos princípios da ética editorial.

A opinião dos membros dos Conselhos da revista não coincide necessariamente com as opiniões expressas nos textos publicados, que são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

O Conselho Editorial analisará todas as contribuições, poderá rejeitar um artigo, sem necessidade de avaliá-lo, se considerar que não se adapta às normas ou não se adequa ao perfil de conteúdo da publicação. Exceto nesses casos, a decisão de publicar ou não publicar um trabalho será baseada na opinião dos revisores externos à entidade editorial, usando o sistema “dupla revisão independente”.

As sugestões dos revisores serão enviadas aos autores para que, se necessário, façam as modificações pertinentes.

O autor será informado sobre a aceitação ou rejeição de sua contribuição no prazo máximo de seis meses, exceto quando forem necessárias modificações para prolongar o processo de avaliação.

### Dos autores

As obras serão originais e inéditas. Ao enviar o artigo, os autores devem incluir uma declaração específica de que o artigo não foi submetido para avaliação e publicação em outras revistas simultaneamente ou anteriormente, nem foi enviado para divulgação em outras mídias (páginas da web, e-book, etc.).

Os dados e as teorias originais serão claramente diferenciados dos já publicados, os quais serão identificados citando as fontes originais, bem como outros trabalhos publicados anteriormente.

Da mesma forma, a origem das figuras, tabelas, dados, fotografias, etc., previamente publicadas, serão devidamente citadas, e as licenças necessárias serão fornecidas para sua reprodução em qualquer meio.

Todas as pessoas que assinam as obras devem ter participado da elaboração e revisão das mesmas e estar de acordo com sua publicação. Da mesma forma, serão respeitados os critérios de autoria científica, sem excluir qualquer responsável pelo trabalho.

A Revista declina de qualquer responsabilidade por possíveis conflitos decorrentes da autoria das obras nele publicadas, causadas pela violação de suas normas.

Os autores se comprometem que no caso de detecção de qualquer erro no artigo, antes ou depois de sua publicação, alertarão imediatamente à Direção da Revista e farão, se necessário, a correção dos erros detectados. Se ocorrer após a publicação, a revista também publicará correções, esclarecimentos, retificações e desculpas, quando necessário.

Os autores concordam em submeter seus trabalhos a um processo anônimo de revisão por pares.

Os artigos podem ser retirados a qualquer momento do processo de avaliação pelos autores que discordam das decisões adotadas em qualquer uma de suas instâncias de avaliação e resolução, ou por outras razões que expressem.

### **Dos revisores**

Os revisores irão tratar o artigo de forma confidencial.

No caso de haver qualquer incompatibilidade ou conflito de interesse, os revisores irão se abster da avaliação e informarão à Secretaria de Redação. Esta exigência deve ser uma prioridade para os avaliadores, porque não parece necessário enfatizar que, dada a especificidade de alguns dos campos da revista, o número de especialistas que podem existir é muito escassa, de modo que, apesar dos esforços da revista para preservar o anonimato, os avaliadores podem identificar os autores com certo grau de certeza.

Essa suspeita não inabilita a avaliação, mas estabelece incompatibilidade ou conflito de interesses com o autor hipotético.

A revisão será objetiva e construtiva e, levando em conta o acima exposto, o requisito de neutralidade deve ser considerado uma prioridade absoluta.

Os revisores devem ter em mente que artigos já publicados, traduções de artigos já publicados ou plágio não são admitidos.

Os revisores comprometem-se a indicar bibliografia interessante ou inovadora.

Os revisores se comprometem a orientar o autor sobre trabalhos ainda não publicados e linhas de pesquisa em desenvolvimento que possam afetar o texto.



# **LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE**



## LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

<b>Principio</b>	<b>Definición</b>
Nº 1	<b>Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.</b> Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati Pp. 375 - Año 2002
Nº 2	<b>La Comunidad de Defensa en Chile.</b> Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina Pp. 101 – Año 2002
Nº 3	<b>Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.</b> Aquiles Gallardo Puelma Pp. 367 – Año 2003
Nº 4	<b>Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.</b> Claudia F. Fuentes Julio Pp. 93 – Año 2004
Nº 5	<b>Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.</b> Juan Carlos Verdugo Muñoz.- Pp. 101 – Año 2004
Nº 6	<b>La disuasión convencional, conceptos y vigencia.</b> Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez Pp. 147 – Año 2004
Nº 7	<b>La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.</b> Astrid Espaliat Larson Pp. 95 – Año 2004
Nº 8	<b>Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.</b> Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort Pp. 439 – Año 2005
Nº 9	<b>Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.</b> Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE Pp. 104 – Año 2005
Nº 10	<b>La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX".</b> Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 200 – Año 2005
Nº 11	<b>Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.</b> Iván Witker Barra Pp. 172 – Año 2005

Nº 12	<b>Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.</b> Hernán L. Villagrán Naranjo Pp. 81 – Año 2005
Nº 13	<b>La estrategia total. Una visión crítica.</b> Galo Eidelstein Silber Pp. 298 – Año 2006
Nº 14	<b>La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.</b> Mariano César Bartolomé Inglese Pp. 358 – Año 2006
Nº 15	<b>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.</b> Paulina Le Dantec Valenzuela Pp. 175 – Año 2006
Nº 16	<b>La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.</b> Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt Pp. 130 – Año 2006
Nº 17	<b>Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.</b> Cristian Leyton Salas Pp. 263 – Año 2007
Nº 18	<b>Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.</b> Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales Pp. 109 – Año 2007
Nº 19	<b>El problema de la guerra y la paz en Kant.</b> Carlos Molina Johnson Pp. 110 – Año 2007
Nº 20	<b>El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.</b> Cristián Faundes Sánchez Pp. 370 – Año 2008
Nº 21	<b>Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.</b> Jorge Riquelme Rivera Pp. 180 – Año 2009
Nº 22	<b>Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.</b> Juan A. Fuentes Vera Pp. 410 – Año 2009
Nº 23	<b>La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)</b> Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) Pp. 366 – Año 2010

Nº 24	<b>La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.</b> General de División Cristián Le Dantec Gallardo Pp. 232 – Año 2010
Nº 25	<b>Crisis Internacionales</b> Rodolfo Ortega Prado Pp. 280 – Año 2011
Nº 26	<b>La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro.</b> Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva Pp. 184 – Año 2012
Nº 27	<b>Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.</b> Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 349 – Año 2013
Nº 28	<b>Prevención de conflictos. Unión Europea – Latinoamérica.</b> Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España) Pp. 363 – Año 2013
Nº 29	<b>La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.</b> Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana Pp. 345 – Año 2013
Nº 30	<b>Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica.</b> Carlos Ojeda Bennett Pp. 121 – Año 2013
Nº 31	<b>La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.</b> CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra Pp. 116 – Año 2014
Nº 32	<b>El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.</b> Gonzalo Álvarez Fuentes Pp. 83 – Año 2014
Nº 33	<b>Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional</b> Ricardo Rodríguez Arriagada. Pp. 153 – Año 2014
Nº 34	<b>Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.</b> Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE Pp. 278 – Año 2015
Nº 35	<b>La Defensa en perspectiva académica: Historia y proyección.</b> Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana Pp. 200 – Año 2015

Nº 36	<b>Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile.</b> Maricel Sauterel Gajardo Pp. 166 – Año 2015
Nº 37	<b>Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en las zonas extremas de Chile.</b> Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana Pp. 326 – Año 2015
Nº 38	<b>Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía.</b> José Héctor Marinello Federici Pp. 135 – Año 2016
Nº 39	<b>Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo.</b> Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE Pp. 333 – Año 2016
Nº 40	<b>Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región.</b> Aracely Banegas Alfaro Pp. 118 – Año 2017
Nº 41	<b>Elementos Políticos y Estratégicos en las decisiones de políticas públicas.</b> Cuerpo Académico ANEPE Pp. 362 – Año 2018
Nº 42	<b>El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: Comparación y evaluación de las políticas en Chile.</b> Francisca Barros Sánchez Pp. 182 – Año 2018
Nº 43	<b>Procesos Migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa.</b> Guillermo Bravo Acevedo – Carmen Norambuena Carrasco Pp. 152 – Año 2018
Nº 44	<b>Estudio comparado del Sistema Preventivo del Lavado de Activos implementado en: Perú, Chile, Colombia y México entre 2000-2016.</b> Cristian Rosales Morales Pp. 145 – Año 2018
Nº 45	<b>Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional.</b> Cuerpo Académico ANEPE Pp. 230 – Año 2019
Nº 46	<b>Chile y Bolivia: Distanciamiento, crisis y aproximación.</b> Loreto Correa Vera Pp. 293 – Año 2020
Nº 47	<b>Fuerzas Armadas y Constitución ¿De qué se trata? (Edición Especial)</b> C.I.E.E. ANEPE. Pp. 137 – Año 2021





Academia Nacional de Estudios  
Políticos y Estratégicos

Eliodoro Yañez 2760 - Providencia - Santiago  
Teléfono: (56-2) 2598 10 00 Fax: (56-2) 2598 10 43  
Página web: [www.politicayestrategia.cl](http://www.politicayestrategia.cl) - [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)  
Correo electrónico: [rpye@anepe.cl](mailto:rpye@anepe.cl)

---



Dialnet



DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS



DOCODE