



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 131 ENERO - JUNIO 2018

ARTÍCULOS

- ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE UNASUR EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS (2008-2012)
ALEJANDRO AMIGO TOSSI
- LA COMPETENCIA POR LOS DERECHOS ANTÁRTICOS: CHILE Y ARGENTINA EN LA ZONA AUSTRAL (1890-1910)
KAREN MANZANO ITURRA
- LA DEFENSA ARGENTINA DEL SIGLO XXI: DEL ACTIVISMO SUBREGIONAL AL GLOBALISMO RELATIVO
EMILSE CALDERÓN

TEMAS DE ACTUALIDAD

- LOS CAMBIOS DE LAS NORMAS Y ESTRUCTURAS DE LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA EN SUDAMÉRICA
JOSÉ MANUEL UGARTE

ENSAYOS

- MODELOS Y SIMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SERGIO QUIJADA FIGUEROA
SERGIO ROSALES GUERRERO





REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

www.politicayestrategia.cl

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

☆ **Artículos** ☆

☆ **Temas de Actualidad** ☆

☆ **Ensayos** ☆

☆ **Recensiones** ☆

N° 131

ENERO – JUNIO

2018

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

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal, Latindex (www.latindex.org/), así como en el Sistema de Información electrónica CLASE (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx> y en Dialnet, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, que es uno de los mayores portales bibliográficos de acceso libre y gratuito, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana en Internet, recopilando y facilitando el acceso a contenidos científicos, principalmente a través de alertas documentales. Además, cuenta con una base de datos exhaustiva, interdisciplinaria y actualizada, que permite el depósito de contenidos a texto completo: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22331> Dialnet se dirige a la población científica de ámbito nacional e internacional interesada en la producción y los contenidos científicos.



Editor responsable: Julio E. Soto Silva

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su versión impresa, e ISSN 0719-7415 en su versión en línea, DOI: 10.26797.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. Sitio Web www.anepe.cl, www.politicayestrategia.cl, teléfonos (562) 2598 1000, fax (562) 2598 1043, correo electrónico rpye@anepe.cl.

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

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

IMPRESIÓN: StampaGrafic

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”

Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Jefe del Fondo Editorial, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-4195-4914>, Chile.

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Leonel Muñoz Villarreal

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2018-2019

Dr. Jaime Abedrapp Rojas

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

Dra. Diana Arias Henao

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

Dr. Jaime Baeza Freer

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

Dr. Ignacio Cienfuegos Spikin

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

Dr. Cristian Garay Vera

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

Dr. Carlos Ojeda Bennett

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

Dr. Luis V. Pérez Gil

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

Dr. Alfredo Rehren Bargetto

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

Dra. Gema Sánchez Medero

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

Dr. Ariel Álvarez Rubio

Doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile.

Dr. Mario Arteaga Velásquez

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

Dr. Mariano C. Bartolomé

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

PhD Dr. Craig A. Deare

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

Dra. Marina Malamud

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

Dr. Mauricio Olavarría Gambi

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

Dr. Jorge Pinto Rodríguez

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

Dr. Walter Sánchez González

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

Dr. Jorge Sanz Jofré

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

Dr. Walter Walker Janzen

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

PhD Dra. Cynthia A. Watson

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

Dr. Iván Witker Barra

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

Dr. Mladen Yopo Herrera

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

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

Gustavo Basso Cancino

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

Roberto Durán Sepúlveda

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

Luis Farías Gallardo

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

Carlos Molina Johnson

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

Alejandro Salas Maturana

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

SUMARIO

	Página
☆ Editorial	7
☆ Artículos	
☆ Análisis de las acciones de UNASUR en la prevención de conflictos (2008-2012) MAGÍSTER ALEJANDRO AMIGO TOSSI	13
☆ La competencia por los derechos antárticos: Chile y Argentina en la zona austral (1890-1910) MAGÍSTER KAREN MANZANO ITURRA	41
☆ La Defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo DOCTORA EMILSE CALDERÓN	57
☆ Temas de Actualidad	
☆ Los cambios de las normas y estructuras de la Conducción de la Defensa en Sudamérica DOCTOR JOSÉ MANUEL UGARTE	83
☆ Ensayos	
☆ Modelos y Simulaciones de Políticas Públicas DOCTOR SERGIO QUIJADA FIGUEROA MAGÍSTER SERGIO ROSALES GUERRERO	129
☆ Recensiones	
☆ Historia de la relación civil-militar en Chile. Desde Frei Montalva hasta Michelle Bachelet Jeria SEÑOR PABLO RIVAS PARDO	151
☆ A nuestros lectores y colaboradores	
• Normas para la presentación de artículos	157
• Compromiso Ético	165
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	173

EDITORIAL

El presente número de la revista está dedicado principalmente a la presentación de variados temas relacionados con el ámbito de la Seguridad y la Defensa a nivel de Estado, en un escenario fundamentalmente de carácter regional, mediante una serie de escritos que dicen relación con aspectos tales como UNASUR, la Antártica, las organizaciones de defensa en el continente sudamericano y la situación de la defensa en uno de los países latinoamericanos.

Tal como lo hemos venido presentando a través de los últimos números, en el ámbito de la Seguridad y la Defensa es cada vez más difícil trazar una línea divisoria entre ambos conceptos, toda vez que el fenómeno de la Seguridad cada vez toma más aristas y, en algunas de ellas, roza o entra en los dominios de la Defensa, resultando un verdadero reto para los Estados tomar una decisión sobre el uso o no de las fuerzas armadas en materias de seguridad, ajenas a su quehacer y función y que ellas aborden tareas propias de fuerzas policiales o de seguridad.

Teniendo esto como preámbulo, en primer término, se analiza la intervención de UNASUR en algunos conflictos en Sudamérica a fin de poder configurar una zona de paz en la región. A través del artículo "Análisis de las acciones de UNASUR en la prevención de conflictos", el investigador Alejandro Amigo Tossi analiza la actuación de este organismo frente a situaciones intra-estatales en tres países sudamericanos, Bolivia en 2008, Ecuador en el 2010 y Paraguay en el año 2012. A través de su escrito se analizan los elementos que caracterizan una estrategia de diplomacia preventiva en las acciones desarrolladas por la Unión de Naciones Sudamericanas en esas situaciones internas, con el propósito de identificar una probable relación causal entre la presencia y combinación de esos factores y el desenlace de las crisis en comento.

Durante las últimas décadas del siglo XIX los descubrimientos en la zona austral del planeta demostraron la existencia de un sexto continente, la Antártida, por el cual los países más cercanos a ella disputaron su soberanía. A inicios del siglo XX Chile y Argentina se encontraban frente a este dilema, ya que ambos se disputaban las nuevas tierras descubiertas. La investigadora Karen Manzano Iturra en su artículo "La disputa por los derechos antárticos: Chile y Argentina enfrentados en la zona austral (1890-1910)" analiza esta controversia en el periodo señalado, cuando aquellos Estados establecieron sus reclamaciones formales mediante una metodología cualitativa basada en revisión de fuentes producidas en un espacio-tiempo acotado, entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX.

En otro sentido, una de las tendencias más marcadas de la política de defensa comparada en Latinoamérica, tras la Guerra Fría, es la sanción de nue-

vas leyes y la realización de reformas en las estructuras de defensa en diversos países de la región; en ese sentido el Dr. José Manuel Ugarte en su escrito “Los cambios de las normas y estructuras de la defensa en Sudamérica”, nos señala que esas reformas estuvieron dirigidas a concluir con las consecuencias del referido conflicto y a fortalecer la naciente democracia, como también a establecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas y, de paso, modernizar los respectivos sistemas de defensa. La implementación de estas nuevas leyes y reformas reconoció dificultades y, en algunos casos retrocesos, pero en conjunto constituye una innegable tendencia en la región.

Mediante su trabajo “La Defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo”, la Dra. Emilse Calderón analiza la inserción internacional de Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales durante el siglo XXI, en función del repaso de las propuestas esgrimidas desde el kirchnerismo y el macrismo para la defensa nacional. Partiendo de un abordaje metodológico cualitativo, la autora sustenta la idea de que la falta de resultados concluyentes para mejorar el modo de estar en el mundo que tiene Argentina con respecto a la seguridad internacional, tanto con la gestión kirchnerista y su planteo de activismo subregional como con los intentos macristas de globalismo relativo, se deriva del condicionamiento del contexto doméstico, que en este caso en particular se ha manifestado a través de la carencia de una conducción política sólida de la Defensa que brinde una respuesta a las problemáticas estructurales del sector.

Finalmente, a través del ensayo “Modelos y Simulaciones de Políticas Públicas”, sus autores Sergio Quijada Figueroa y Sergio Rosales Guerrero nos señalan que en la tarea de analizar y proyectar la evolución en el tiempo de cualquier sistema, ya sea biológico, industrial o social, en tanto posean estructuras y dinámicas propias, los modelos y las simulaciones tienen hoy en día un rol fundamental que cumplir en la asesoría a los tomadores de decisiones frente a la aparición de posibles escenarios, cada uno de los cuales plantea la misma pregunta siempre: ¿Qué pasaría si...?

Para ello presentan algunos de los beneficios de modelar y simular en el contexto de las Políticas Públicas, en particular las relacionadas con la Seguridad y Defensa, usando un proceso metodológico -Deductivo/Inductivo- desagregan y agregan el llamado Sistema de Sistemas, que tiene un comportamiento dinámico en el tiempo conforme a su ciclo de vida, y que es parte esencial en el desarrollo de Políticas Públicas. Concluyen identificando a los modelos y simulaciones como métodos flexibles y adaptativos, que pueden contribuir a proporcionar un mayor bienestar en la sociedad, en tanto se los incorpore en los ciclos de vida de los proyectos, permitiendo de esta forma tener visibilidad para medir los efectos en el tiempo de una Política Pública.

Esperamos que el contenido de este número sea de interés para todos los lectores y, además incentive su participación como cooperador de esta revista mediante su contribución a través de escritos de carácter científico, así como de ensayos y reseñas, para mantener la calidad editorial que ha caracterizado a esta revista desde su primer número en el año 1976.



ARTÍCULOS

ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE UNASUR EN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS (2008-2012)[∞]

ALEJANDRO AMIGO TOSSI*

RESUMEN

*UNASUR, la organización regional que pasa por su momento más crítico desde su creación ha intervenido en una serie de conflictos en Sudamérica en el marco de su objetivo de configurar un área de paz en la región; los casos de situaciones intra-estatales comprenden a Bolivia el 2008, Ecuador el 2010 y Paraguay el 2012. Este artículo analiza los elementos que caracterizan una estrategia de diplomacia preventiva en las acciones desarrolladas por la Unión de Naciones Sudamericanas en esas situaciones internas. El propósito es identificar una probable relación causal entre la presencia y combinación de esos factores y el desenlace de las crisis en comento. Como conclusión, se plantea que la diferencia en los elementos que configuraron las tres intervenciones de la Unión no explica las diferencias en los resultados de esos conflictos. **Palabras clave:** Conflicto; prevención de conflictos; diplomacia preventiva; UNASUR.*

ANALYSIS OF UNASUR'S INTERVENTIONS IN THE FIELD OF CONFLICT PREVENTION (2008-2012)

ABSTRACT

UNASUR, the regional organization that is going through its most critical moment since its creation has intervened in a series of conflicts in South America within the framework of its objective of configuring an area of peace in the region; the cases of intra-state situations include Bolivia in 2008, Ecuador in 2010 and Paraguay in 2012. This article analyzes the elements that characterize a strategy

* Master en Estudios de Seguridad de la Universidad de Georgetown. Magister en Conducción Militar, Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y en Emergencias Humanitarias de la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Actualmente se desempeña en el Departamento de Desarrollo Estratégico de la Dirección de Operaciones del Ejército de Chile y es profesor e investigador asociado del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la ANEPE, Chile. alejandroamigotossi@gmail.com

[∞] Fecha de recepción: 091217 - Fecha de aceptación: 290518.

of preventive diplomacy, in the interventions executed by the Union of South American Nations in these internal situations. The purpose is to identify a probable causal relationship between the presence and combination of these elements and the outcome of the crisis in question. In conclusion, it is argued that the difference in the factors during the three interventions of the Union is not attributable as the main cause of the different results in those conflicts.

Key words: Conflict; conflict prevention; preventive diplomacy; UNASUR.

ANÁLISE DAS AÇÕES NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS UNASUL (2008-2012)

RESUMO

UNASUL, a organização regional que atravessa seu momento mais crítico desde sua criação interveio em uma série de conflitos na América do Sul no âmbito de seu objetivo de configurar uma área de paz na região; Os casos de situações intra-estaduais incluem a Bolívia em 2008, o Equador em 2010 e o Paraguai em 2012. Este artigo analisa os elementos que caracterizam uma estratégia de diplomacia preventiva nas ações desenvolvidas pela União de Nações Sul-Americanas nessas situações internas. O objetivo é identificar uma provável relação causal entre a presença e a combinação desses fatores e o resultado da crise em questão. Em conclusão, argumenta-se que a diferença nos elementos que moldaram as três intervenções da União não explica as diferenças nos resultados desses conflitos.

Palavras-chave: Conflito; prevenção de conflitos; diplomacia preventiva; UNASUL.

INTRODUCCIÓN

Diferentes actores emprenden esfuerzos en el ámbito de la prevención de conflictos a nivel internacional, regional y nacional. Al respecto, es evidente un avance considerable en la incorporación de iniciativas de prevención en las agendas políticas de diversos actores internacionales¹. De estos, las organizaciones regionales han liderado este tipo de esfuerzos en sus respectivas áreas

¹ ACKERMANN, Alice. The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research* 40, 2003. p 344.

de influencia, donde actúan conjuntamente con las Naciones Unidas o de manera independiente. Esas estrategias de prevención de conflictos han reforzado su capacidad para emprender acciones preventivas de manera eficiente². Sin embargo, en algunos casos las organizaciones regionales deben operar en entornos muy restringidos, donde tienen una autonomía limitada y la cooperación de sus miembros no está asegurada³. En síntesis, existe una creciente participación de este tipo de organizaciones en el ámbito de la prevención de conflictos, de acuerdo a su respectiva agenda de seguridad regional.

Existe diversa literatura sobre el rol y record de las organizaciones regionales en el área de la prevención de conflictos. Estos organismos utilizan variadas herramientas para prevenir situaciones de riesgo o crisis; que comprenden desde la adopción de resoluciones normativas para abordar las amenazas, hasta actividades como la mediación y/u otros esfuerzos diplomáticos⁴. Por un lado, artículos académicos y reportes de *think tanks* analizan políticas y estrategias de prevención de conflictos de esas organizaciones⁵; otras fuentes describen intervenciones para evitar la escalada de crisis y resolver disputas en confrontaciones internas. La mayor parte de estos trabajos son estudios de casos que investigan intervenciones efectivas⁶, mientras que otros son estudios comparativos entre crisis que extraen lecciones desde las experiencias analizadas.

El 8 de diciembre de 2004, en la Reunión de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Cuzco se creó la Comunidad Suramericana de Naciones. Posteriormente, el año 2005 en Brasilia y el 2006 en Cochabamba, los Jefes de Estado de la reciente Comunidad establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región. Como parte de esas previsiones, en abril de 2007 durante la Cumbre Energética Suramericana en Venezuela, los líderes de la región decidieron cambiarle el nombre a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); la cual fue fundada mediante un Tratado Constitutivo en mayo de 2008⁷. De esta forma, el presente año la UNASUR conmemora diez años desde

² BJORKDAHL, Annika. Conflict prevention mainstreaming: a comparison of multilateral actors. *En*: SCHNABEL, Albrecht y CARMENT, David. *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality: Organizations and Institutions*. Lexington Books. 2004. p 387.

³ BERCOVITCH, Jacob. The nature of conflict and conflict resolution. *En*: BERCOVITCH, Jacob "et al". *Handbook of Conflict Resolution*. SAGE Publications, 2009. p 62.

⁴ DIEHL, Paul. "New roles for Regional Organizations". *En*: *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world*, editado por Crocker, Chester. US Institute of Peace, 2007.

⁵ MANCINI, Francesco. 2011. "Preventive diplomacy: regions in focus". International Peace Institute; BELLAMY, Catherine y SEGURA, Renata. *Conflict prevention in Bolivia and Ecuador: The role of the international community*. CIC, New York University. 2009.

⁶ WALLENSTEEN, Peter. Reassessing recent conflicts: direct versus structural prevention. *En*: OSLER, Fen "et al". *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*. Lynne Rienner Publishers. 2002.

⁷ Unión de Naciones Sudamericanas, sitio web. Disponible en <https://www.unasursg.org/es/historia>. Acceso en junio 2017.

que los países miembros apostaron por la instauración de una nueva y más amplia experiencia de integración regional.

La literatura sobre el papel de UNASUR en materia de prevención de conflictos abarca todas las instancias en que se han utilizado algún tipo de herramientas de prevención de estos eventos. Estos casos incluyen la crisis interna en Bolivia de 2008, la crisis diplomática entre Colombia-Venezuela de 2010, la sublevación policial en Ecuador de 2010 y el enjuiciamiento del presidente paraguayo el año 2012. Los diversos artículos comprenden descripciones cronológicas de las crisis y ofrecen detalles generales sobre las acciones de Unión. La mayoría de los ensayos se centran en las condiciones internas que llevaron a las crisis, en lugar de analizar las estrategias de los terceros. Por tanto, existe un vacío sobre las condiciones que han llevado al logro de los objetivos de las intervenciones de UNASUR. En este trabajo se abordará esa brecha buscando ampliar la información disponible sobre los diversos factores que influenciaron los resultados de tres intervenciones del organismo regional. Desde este análisis, además se busca identificar fortalezas y debilidades de la Unión para desarrollar estrategias de diplomacia preventiva.

El propósito de este artículo es explorar las causas de los diferentes resultados de la diplomacia preventiva de UNASUR para prevenir la escalada del conflicto en tres situaciones internas en el subcontinente, a través de una comparación de tipo cualitativa entre los eventos que configuraron el rol de la Unión en las situaciones intra-estatales en Bolivia el año 2008, Ecuador el 2010 y Paraguay el 2012. Las razones para seleccionar estos conflictos como casos de estudio se refieren a características comunes en las confrontaciones internas y disimiles en cuanto a la intervención de UNASUR, hechos que permiten el análisis comparativo. En primer lugar, son los únicos casos en que la Unión ha intervenido en situaciones intra-estatales hasta el año 2012. En segundo término, en los tres casos las confrontaciones en el ámbito de la política desencadenaron una escalada del conflicto entre dos bloques opuestos, que amenazó la estabilidad interna y la continuación del gobierno central. En tercer lugar, los tres casos presentan diferencias en los aspectos que, según la fuente de referencia principal, deben ser parte de una estrategia de diplomacia preventiva para que logre el propósito de prevenir un conflicto.

Como hipótesis del estudio se afirma que los resultados de la acción de UNASUR en los distintos contextos nacionales que caracterizaron a las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay, pueden ser explicados a partir de la variación en los elementos que caracterizan a una estrategia de diplomacia preventiva. Lo anterior, sin desconocer que otros factores no explorados en este trabajo, como las diferencias en la realidad socio-cultural, el sistema político de los países analizados y el rol de la Fuerzas Armadas; podrían también ser parte de las causas que derivaron en los distintos resultados de las crisis.

Para ello el artículo está ordenado de la siguiente manera. En primer término, se define el concepto de diplomacia preventiva y la fuente bibliográfica que corresponde al marco analítico del trabajo; a continuación se describe brevemente ciertos antecedentes de UNASUR en el ámbito de la prevención de conflictos. Posteriormente, se analiza el rol de la Unión en las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay con énfasis en las variables que destaca la referencia bibliográfica utilizada para el trabajo. Una vez explicitado lo anterior, se desarrolla un análisis comparativo de los elementos de una diplomacia preventiva y de los desenlaces en cada uno de los conflictos, para luego identificar una relación de causalidad entre los elementos y los resultados. En la parte final, se detallarán ciertas fortalezas y debilidades de UNASUR en el ámbito de la prevención de conflictos, que se infieren de los resultados del trabajo, para concluir con la evaluación de la validez de la hipótesis y las conclusiones.

MARCO CONCEPTUAL

En la literatura relacionada con la prevención de conflictos se emplean variados conceptos que son utilizados para expresar actividades similares que se desarrollan para evitar la escalada de situaciones donde existe una confrontación entre dos o más actores en el contexto de conflictos inter o intraestatales.

Para el desarrollo del presente documento, se empleará el término “diplomacia preventiva”, que fue por primera vez incluido en un documento de las Naciones Unidas donde se le precisaba como “una acción para evitar que surjan disputas entre las partes o para evitar que esas disputas se conviertan en conflictos y limitar la propagación de estos últimos cuando ocurren”⁸. Este término no posee una definición única, y también es señalado como “el empleo más deseable y eficiente de la diplomacia para aliviar las tensiones antes de que generen conflictos, utilizando diferentes herramientas diplomáticas”⁹.

Como marco para el presente artículo se provee, a continuación, una definición de diplomacia preventiva la que se entenderá “*como las medidas adoptadas en lugares y momentos vulnerables para evitar cualquier forma de coerción por parte de estados o grupos para resolver disputas políticas, que pueden surgir de los efectos desestabilizadores de cambios políticos, sociales, económicos e internacionales*”¹⁰.

⁸ United Nations Secretary General. An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Disponible en <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>. Acceso junio de 2017.

⁹ European Institute of Peace. Disponible en <http://eip.org/en/news-events/eip-explainer-what-‘preventive-diplomacy’>. Acceso agosto de 2017.

¹⁰ LUND, Michael. Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy. United States Institute of Peace, USIP Press. 1996. p. 37.

Para el desarrollo del trabajo, se utilizó el libro de Bruce Jentleson “Oportunidades perdidas, oportunidades aprovechadas: diplomacia preventiva en el mundo de la posguerra fría” como marco analítico para el estudio. Se usó esta fuente porque uno de los propósitos era discernir, a través del análisis de estudios de casos en diferentes conflictos, sobre los elementos que debían caracterizar una diplomacia preventiva efectiva. En este libro, diez autores analizan estudios de casos en los que la diplomacia preventiva previno o no evitó la escalada de conflictos.

En las conclusiones del libro, Jentleson analiza y compara los aportes de cada colaborador y propone cinco elementos que debieran componer una diplomacia preventiva efectiva, tales como: el actor que interviene debe lograr y mantener la confianza de los partidos confrontados, la intervención debe incitar a las partes a cooperar, los enviados especiales deben desempeñar un papel importante, la acción debe ser lo más pronto posible; por último, la advertencia creíble o aplicación de sanciones económicas y/o la expulsión de la organización internacional.

Con el objetivo de explicar el alcance de estos elementos, se definen a continuación como sigue:

- El hecho de lograr la confianza de los actores confrontados corresponde al nivel de legitimidad que ellos perciben en la organización regional como tercer actor en la crisis interna.
- El nivel de cooperación de los principales partidos, se refiere a la capacidad de la diplomacia preventiva de UNASUR para inducir la cooperación de los partidos.
- El momento de la intervención corresponde al instante de la crisis en que la Unión decidió intervenir y adoptar medidas para desempeñar algún tipo de rol en la situación.
- El enviado especial se entenderá como cualquier tipo de comisión comisionada por la organización en comento, representada por un individuo o un grupo de autoridades.
- Por último, respecto a la amenaza creíble y/o aplicación de sanciones económicas y de la expulsión de la organización internacional concierne a una declaración o comunicado de la Unión respecto a la potencial o efectiva adopción de ese tipo de medidas contra alguno de los actores confrontados durante los conflictos.

UNASUR EN LAS CRISIS DE BOLIVIA, ECUADOR Y PARAGUAY

En esta sección se examinarán las acciones adoptadas por UNASUR ante las crisis intra-estatales en Bolivia el año 2008, Ecuador el año 2010 y Paraguay el año 2012; a través del análisis de los elementos característicos de una estra-

tegia de diplomacia preventiva en los estudios de caso. Este contenido permitirá posteriormente desarrollar una comparación entre los casos analizados y correlacionar esa información con los desenlaces en cada situación interna.

UNASUR en la crisis boliviana

La decisión de convocar una reunión urgente de todos los presidentes sudamericanos para resolver la intervención de UNASUR en el conflicto de Bolivia, es consecuencia del incidente de Pando que conllevó la muerte de personas y un consecuente aumento de la resistencia civil con signos de violencia; lo anterior, debido a la movilización de los simpatizantes del gobierno y la oposición regional para imponer sus respectivas posturas.

La cumbre en Santiago de Chile ocurrió cuatro días después de los violentos enfrentamientos entre las fuerzas progubernamentales y de oposición en Pando el 11 de septiembre de 2008. El líder pro-tempore anunció la reunión solo después de 48 horas del incidente¹¹ y, luego de la cita, destacó la capacidad de UNASUR de reunirse rápidamente para encontrar una solución a la situación¹². Sin embargo, la crisis política había comenzado en enero de 2008 y las incompatibilidades entre las posiciones de los partidos políticos eran evidentes desde agosto, después de que el presidente boliviano insistió en convocar un referéndum para aprobar la nueva Constitución; en esa etapa de la crisis, no existe evidencia de acciones de UNASUR para prevenir la escalada del conflicto entre las partes.

Por tanto, considerando que la diplomacia preventiva se inicia luego del primer incidente violento, se estima que la reacción de la organización fue oportuna, considerando que al momento de su intervención aún existía margen para mediar entre las partes y evitó una mayor cantidad de muertes relacionadas con el conflicto.

El presidente Evo Morales asistió a la reunión en Santiago para solicitar apoyo a sus pares y la implementación de algunas medidas para abordar la crisis, recibiendo el respaldo de los gobiernos de la región¹³. Este hecho demuestra que el gobierno altiplánico consideró a UNASUR como una organización legítima y confiable que podría resolver la situación interna. Por otra parte, los líderes de la oposición enviaron una carta al presidente chileno, antes de la cumbre en Santiago, para asistir a la reunión.

¹¹ www.emol.com/noticias/nacional/2008/09/13/321710/bachelet-convoca-reunion-de-emergencia-de-unasur-por-crisis-boliviana.html. Acceso julio, 2017.

¹² BBC Monitoring Latin America. Chilean President reads Unasur declaration in support of Bolivia. Lexis Nexis. 2008. Acceso junio, 2017.

¹³ NEW YORK TIMES. Fears of turmoil persist as powerful President reshapes bitterly divided Bolivia. Lexis Nexis. Acceso junio, 2017.

Los gobernadores orientales querían exponer sus posiciones y negar las afirmaciones del gobierno de que estaban alentando un golpe de Estado en Bolivia¹⁴; este hecho también manifiesta que ellos consideraron a UNASUR como un tercer actor legítimo. A pesar de que la organización regional negó esta petición, la declaración de la cumbre reconoció la existencia de un partido opuesto, exhortando además a las partes contendientes a iniciar un diálogo para encontrar una solución dentro del Estado de derecho¹⁵. Estos datos de la situación estudiada, permiten afirmar que UNASUR logró la confianza de ambos bandos del conflicto lo que además se reflejó en la actitud de las partes durante la etapa de resolución de la crisis.

El resultado principal de la Cumbre fue la difusión de la unánime “Declaración de La Moneda”¹⁶, que en síntesis condenaba los incidentes de violencia política y hacía un llamado al diálogo político y la cooperación entre los actores en oposición¹⁷.

Este comunicado presionó a los líderes de los departamentos del Este para que reiniciaran las negociaciones políticas¹⁸. Este proceso fue supervisado por UNASUR, hecho que implicó que ambas partes fueran más responsables de su papel¹⁹. Otro ejemplo de cooperación fue el compromiso de partidarios del presidente Morales de levantar el bloqueo de la ciudad de Santa Cruz, el 24 de septiembre de 2008, donde el rol del representante especial de UNASUR fue decisivo para persuadir a los líderes del grupo de deponer su actitud²⁰. En consecuencia, la Unión logró exhortar a ambos partidos para que cooperaran en pos de resolver la crisis.

Otro aspecto relevante de la diplomacia preventiva de UNASUR y una herramienta adicional para la solución de la crisis, corresponde a la decisión de la organización regional de designar un enviado especial, cuyo mandato era coordinar el diálogo entre el gobierno y la oposición. El nominado fue el diplomático chileno Juan Gabriel Valdés, quien participó en la reunión que marcó el inicio de las negociaciones en la ciudad de Cochabamba, donde se concordó la formación de grupos de trabajo temáticos²¹. Una semana después de este encuentro, durante

¹⁴ IHS Jane's. South American leaders back Morales. Jane's Intelligence Review. September 18, 2008.

¹⁵ BBC. Loc. Cit. 2008.

¹⁶ BORDA, Sandra. Desafíos y oportunidades de la UNASUR. Documento 18, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012. p. 18.

¹⁷ UNASUR. Declaración de Santiago. 2008.

¹⁸ IHS Jane's. Loc. Cit. 2008.

¹⁹ ROMERO, Carlos. Bolivia: de la confrontación al pacto político. En: Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional, (ed). ROMERO, Carlos “et al”. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2009.

²⁰ IHS Jane's. Bolivian constitutional referendum to go ahead. Jane's Country Risk Daily Report. 21 de octubre 2008.

²¹ BELLAMY, Catherine y SEGURA, Renata. Op. Cit. p. 07.

una reunión de presidentes sudamericanos en la reunión anual de la Asamblea General de la ONU, el enviado especial de UNASUR, en un informe preliminar sobre el diálogo, enfatizó la buena voluntad de ambas partes²². Estos antecedentes revelan que el enviado diplomático de UNASUR desempeñó un papel importante en el proceso de prevención del conflicto, así como en las conversaciones para concordar un acuerdo político.

Respecto al quinto elemento analizado, relacionado con la advertencia creíble de sanciones económicas y/o la expulsión de la organización internacional por parte del tercer actor en el conflicto, la recopilación de antecedentes no logró obtener evidencia sobre ese particular.

En síntesis, la acción de diplomacia preventiva de UNASUR en el conflicto de Bolivia se ejecutó en el más breve plazo que este tipo de decisiones requiere, la organización adquirió y mantuvo la confianza de los partidos confrontados; asimismo, la iniciativa consiguió que las partes cooperaran en la solución de las controversias, instancia en la cual el enviado especial desempeñó un papel de relevancia. Sin embargo, la Unión no empleó la herramienta de advertencia de sanciones económicas y/o expulsión de la organización internacional ante la negativa de uno de los partidos a cooperar en la prevención del conflicto.

UNASUR en la crisis ecuatoriana

Las circunstancias que amenazaron a la estabilidad interna de Ecuador, resultaron en una rápida reacción de UNASUR para adoptar acciones frente a una potencial nueva interrupción de un gobierno democrático en la región. Al recibir las primeras noticias desde Ecuador, el presidente de la organización, Néstor Kirchner, convocó a los gobernantes de los países miembros a una reunión de emergencia en Buenos Aires, donde finalmente se iba a adoptar una medida ya antes ejecutada por la organización, como asimismo la creación de un nuevo procedimiento u herramienta para prevenir conflictos en el marco de la Unión sudamericana. Es así como, entre los primeros hechos acaecidos en Ecuador y la reacción de UNASUR a través de la convocatoria de sus líderes, solo mediaron algunas horas considerando que en la noche del mismo día 30 de septiembre los jefes y jefas de Estado iniciaron la cumbre en Buenos Aires²³. Igualmente, la comisión de cancilleres dispuesta en esa misma instancia se presentó en Quito solo veinticuatro horas más tarde de transcurridos los primeros incidentes. Estos hechos demuestran que las acciones adoptadas por la Unión que tenían por ob-

²² MALAMUD, Carlos. La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. Real Instituto Elcano. 2008. p. 5.

²³ www.emol.com/noticias/internacional/2010/09/30/438809/presidentes-de-la-unasur-se-reunen-de-emergencia-por-crisis-en-ecuador.html Acceso julio, 2017.

jetivo intervenir en la crisis intra-estatal en desarrollo se ejecutaron lo más pronto que fuera factible.

La intervención de UNASUR en la situación ecuatoriana es posible dividirla en dos instancias. Primero, la reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de la Unión que terminó en la madrugada del 1 de octubre. El resultado fue una Declaración conjunta de los asistentes, donde los puntos más relevantes fueron el fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y el orden constitucional²⁴; como asimismo el rechazo al desafío a la autoridad institucional ecuatoriana. Del mismo modo, se condenó enérgicamente el intento de golpe de Estado, indicando que los responsables debían ser juzgados y condenados²⁵. Sin embargo, en el Comunicado no se identifica un llamado a los actores del conflicto para cooperar en pos de solucionar por la vía política los aspectos en disputa.

Además, la Declaración los líderes sudamericanos contiene una advertencia que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarían medidas concretas e inmediatas, tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros²⁶. Por último, acordaron adoptar en la próxima reunión de Jefes de Estado un protocolo adicional al Tratado Constitutivo de la organización que establezca una cláusula democrática²⁷. Estos antecedentes dan cuenta de dos aspectos inéditos en la postura de UNASUR frente a este tipo de situaciones, como lo es la advertencia explícita que en caso de repetirse situaciones como las acaecidas en la jornada del 30 de septiembre la organización adoptaría sanciones de tipo económico. Además, el acuerdo que en la próxima reunión del organismo los líderes adoptarían una Cláusula Democrática sin precedentes en la región, la que por lógica no podía ser aplicada en la presente crisis pero que se hacía evidentemente necesaria, luego de la segunda situación intra-estatal que amenazaba a la región sudamericana. De esta forma, la acción de UNASUR en este conflicto sí contempló la advertencia creíble de sanciones económicas y, con la salvedad expuesta, de expulsión de la organización internacional.

La segunda instancia de la intervención de UNASUR también fue incluida en la mencionada Declaración y correspondió al viaje de los cancilleres de los países miembros a Quito, para participar en una reunión al día siguiente de los hechos. El propósito de esta comisión era expresar el pleno respaldo al presiden-

²⁴ UNASUR. Declaración de Buenos Aires. 2010.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ UNASUR. *Loc. Cit.* 2010.

²⁷ *Ibíd.*

te de Ecuador y al pueblo ecuatoriano²⁸. Esta reunión fue presidida por el propio presidente Correa y el ministro de Relaciones Exteriores Ricardo Patiño en el Palacio de Gobierno. En esa ocasión las intervenciones de todos los cancilleres y vicescancilleres coincidieron en la defensa de la democracia en Ecuador²⁹. Considerando el objetivo y desarrollo de la reunión, el acto no correspondió a una instancia de mediación o negociación entre las partes en conflicto, sino que a un evento donde la Unión demostraba su apoyo y voluntad de acción ante la reciente situación que desestabilizó al Estado ecuatoriano. Por tanto, respecto a la interacción de UNASUR con actores de la oposición ecuatoriana que apoyaron la sublevación policial o con los líderes de las fuerzas que participaron en los hechos del 30-S, no se encontró evidencia de que la comisión enviada por la Unión haya efectuado algún tipo de contacto para adquirir la confianza de esos actores y ser reconocido como un partido legítimo durante los hechos posteriores a la crisis. En consecuencia, se infiere que estos enviados especiales de la organización no desempeñaron un papel importante en la solución de la crisis, aparte del apoyo evidente y la señal política al gobierno que representó su viaje y presencia en la capital ecuatoriana.

En síntesis, la diplomacia preventiva de UNASUR en el conflicto de Ecuador se desarrolló en el más breve plazo y liderada por el líder pro tempore en ejercicio. Además, por primera vez la Unión empleó la advertencia de sanciones económicas ante futuras situaciones similares en el país en comento; asimismo, comunicó la necesidad de contar con la opción de expulsar a miembros de la organización ante la negativa de cooperar para prevenir este tipo de conflictos. Sin embargo, la organización no desarrolló acciones para adquirir y mantener la confianza de ambos actores del conflicto, ni para conseguir que las partes cooperaran en la solución de las controversias; en consecuencia, la comisión de cancilleres enviada para apoyar al presidente Correa no desempeñó un papel de relevancia en la solución de la situación interna.

UNASUR en la crisis paraguaya

El rol de UNASUR en la crisis paraguaya comenzó antes de la destitución del presidente y se divide en dos momentos distintos. La primera reacción de UNASUR a la crisis política ocurrió el 21 de junio de 2012, el mismo día que la Cámara de Diputados acordó el juicio político del presidente Lugo y solo un día antes de que la oposición política enjuiciara al presidente en ejercicio mediante un procedimiento institucional legal en el Congreso.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ PAZ, Juan y CEPEDA, Miño. El 30-S: intento de golpe de Estado en Ecuador. Dossier Ecuador, Observatorio Latinoamericano 7, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011. p. 22.

Ante los acontecimientos en Asunción que hacían factible la destitución, los Estados miembros de la Unión reaccionaron, siendo la principal crítica el hecho de que el presidente Lugo no iba a tener el tiempo suficiente para su defensa contra los hechos que se le imputaban³⁰. A pesar de que un autor declara que crisis como la paraguaya son rápidas y difíciles de contener desde el exterior³¹, se debe aclarar que la escalada política en Paraguay se inicia el 15 de junio, seis días antes de la intervención de UNASUR. Sin embargo, no existen evidencias oficiales de acciones anteriores de la organización para evitar el juicio político del presidente paraguayo. Por tanto, se puede inferir que la diplomacia preventiva de UNASUR intervino solo después de que la oposición decidió solucionar la incompatibilidad política a través de mecanismos institucionales.

En este contexto, el líder paraguayo decidió apelar a la organización regional ante una inminente resolución del proceso de manera contraria a sus intereses, con la expectativa de que la acción e influencia de sus miembros detuviera el juicio político en su contra³². Esta decisión refleja el cambio de enfoque de la política exterior paraguaya respecto a las organizaciones regionales realizada por el gobierno de Lugo³³, para fortalecer la integración regional a través de la membresía de Paraguay en UNASUR³⁴.

De esta forma, un día después de que los diputados votaron en contra de Lugo, los presidentes sudamericanos enviaron una comisión de ministros de Asuntos Exteriores de UNASUR a Paraguay para apoyar al presidente, verificar que el Congreso paraguayo respetara el proceso institucional³⁵ e intentar que el juicio político no ocurriera³⁶.

La delegación de la Unión integrada por su Secretario General y ocho ministros de Relaciones Exteriores, llegó a Asunción la noche anterior al día que el Congreso aprobaría la sentencia³⁷. Como primer paso, la comisión celebró

³⁰ LLANOS, Mariana “et al”. Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança? Revista Conjuntura Austral, vol. 3, N° 14, Oct-Nov 2012. p. 12.

³¹ MARSTEINTREDET, Leiv “et al”. Paraguay and the politics of impeachment. Journal of Democracy 24. 2013. p. 122.

³² ABENTE, Diego. Paraguay: un desenlace que pudo haberse evitado. En: Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. (ed). MATHIEU, Hans “et al”. Friedrich Ebert Stiftung, 2012. p. 162.

³³ RICHER, Hugo. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. Revista Nueva Sociedad 241, 2012.

³⁴ KERSFFELD, Daniel. El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 218. Universidad Nacional Autónoma de México. 2013. p. 202.

³⁵ <http://www.reuters.com/article/us-paraguay-lugo-idUSBRE85K1KU20120621>. Acceso Julio, 2017.

³⁶ WITKER, Iván. Los actores regionales ante la crisis paraguaya 2012: Chile, UNASUR, MERCOSUR y el ALBA. En: Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo, Colección de Investigaciones N° 27, ANEPE. 2013.

³⁷ www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/546915/cancilleres-de-unasur-se-reunen-para-buscar-una-salida-a-crisis-en-paraguay.html. Acceso junio, 2017.

una reunión oficial con el presidente Lugo. Posteriormente, y a pesar de que los líderes políticos que encabezaban el juicio conocían las intenciones de los enviados de la Unión y que en su momento intentaron, sin éxito, rechazar el ingreso a UNASUR por considerarla una herramienta del chavismo para intervenir en los asuntos internos de los países³⁸, los cancilleres lograron reunirse con el vicepresidente Federico Franco, congresistas y otras autoridades para solicitar la reconsideración del proceso político y/o el debido proceso en el juicio de Lugo³⁹.

Estos hechos evidencian que UNASUR fue reconocido como un legítimo actor por ambas partes del conflicto interno, y que esa confianza permitió que la organización lograra reunirse con los dos bandos en las instancias previas al desenlace de la situación. Además, es factible indicar que la comisión enviada por la Unión cumplió un papel importante en la acción diplomática que tenía por objetivo impedir la interrupción del gobierno de turno.

Los miembros de la delegación de la Unión afirmaron que no obtuvieron respuestas afirmativas de las autoridades paraguayas sobre sus demandas relacionadas con el respeto de las garantías democráticas⁴⁰.

A pesar de que los cancilleres lograron ser considerados como un tercer actor legítimo en la crisis, la oposición política paraguaya rechazó la solicitud de esos representantes sobre el otorgamiento de garantías procesales en el proceso en curso⁴¹. Incluso algunos miembros del Congreso, que se reunieron con la comisión de UNASUR esa noche, declararon que la actitud de la delegación extranjera parecía más un acto de presión que de mediación⁴². Como resultado, al día siguiente continuó el proceso político y el Congreso decidió la deposición del presidente Lugo. En consecuencia, UNASUR, a través de sus acciones de diplomacia preventiva, logró que solo una parte cooperara para resolver la crisis y mantener el *statu quo*.

La segunda instancia de la reacción de la Unión ocurre en el marco de una cumbre conjunta con Mercosur desarrollada el 29 de junio en Mendoza, Argentina. En esa instancia, los miembros de la organización estimaron que se había incumplido el derecho al debido proceso y de las garantías para la defensa del presidente paraguayo, lo que implicaba una clara violación de los principios y valores que sostienen el proceso de integración UNASUR⁴³.

³⁸ KERSFFELD, Loc. Cit.

³⁹ IHS Jane's. Impeachment threat in Paraguay prompts regional concern. Jane's Intelligence Weekly. 22 de junio 2012.

⁴⁰ UNASUR. Comunicado de los Cancilleres y Representantes de los países de UNASUR. 2012.

⁴¹ UNASUR. Loc. Cit. 2012.

⁴² ABENTE. Op. Cit. 2012. p. 167.

⁴³ UNASUR. Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Decisión N° 26/2012. Mendoza, 29 de junio de 2012.

Por tanto decidieron, entre otros puntos, expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en Paraguay, suspender al país de participar en los órganos e instancias de la Unión y promover la suspensión de ese Estado en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región⁴⁴; sin embargo, no impusieron otras sanciones de tipo diplomático o económico. Adicionalmente, la organización dispuso una comisión encabezada por el ex primer ministro peruano Salomón Lerner para monitorear que los futuros acontecimientos políticos en Paraguay⁴⁵ llevaran a la normalización del orden democrático institucional⁴⁶. La decisión de la Unión referida al resultado del juicio político, en cuanto a suspender la membresía de Paraguay, refleja el empleo de una herramienta original en el marco de las acciones de una diplomacia de prevención de conflictos.

En síntesis, la diplomacia preventiva de UNASUR en el conflicto de Paraguay se desarrolló solo un día antes de que se resolviera la situación mediante el juicio del presidente, y habiendo transcurrido seis días desde las primeras señales políticas. En este contexto, la comisión enviada por la Unión desempeñó un papel importante en los hechos previos al desenlace de la situación al lograr ser reconocida como un tercer actor legítimo y válido para interactuar en pos de cambiar el curso de la situación. Sin embargo, los cancilleres no lograron que la oposición política cooperara para que la situación evolucionara hacia la permanencia del presidente en ejercicio. En cuanto a la advertencia o aplicación de sanciones y/o expulsión de la organización, la decisión posterior de UNASUR refleja que existió la voluntad política de sus miembros para emplear la membresía como una herramienta de presión para los nuevos líderes paraguayos.

RESULTADOS DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA DE UNASUR

En este apartado se establecerá la definición de los desenlaces de las crisis en comento, para luego correlacionar esta información con la combinación de los elementos de una diplomacia preventiva presentes en cada situación intrastatal.

Análisis del resultado en Bolivia

La diplomacia preventiva de UNASUR en el caso de Bolivia comenzó debido a la ocurrencia de graves acontecimientos políticos en ese país. Su principal objetivo era fortalecer el diálogo político y prevenir una mayor violencia interna que hubiera amenazado la estabilidad del país. Después de la declaración de la

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ MARSTEINTREDET. Op. Cit. p. 114.

⁴⁶ UNASUR. Reunión Extraordinaria. Loc. Cit.

Unión en Chile, ambas partes comenzaron el proceso de negociación que terminó en el acuerdo final entre el gobierno nacional y la oposición⁴⁷.

El apoyo regional al presidente boliviano impidió un golpe de Estado civil o la secesión de las provincias orientales⁴⁸. Un factor clave en la crisis fue el papel de UNASUR que defendió al gobierno nacional en el Estado andino⁴⁹. Por lo tanto, se infiere que la diplomacia preventiva de la Unión fue parte de los factores que cooperaron a evitar la escalada de la crisis, permitiendo que el gobierno nacional permaneciera en el poder y que se abordaran los temas incompatibles a través de un diálogo político.

Análisis del resultado en Ecuador

La diplomacia preventiva de la UNASUR en la crisis ecuatoriana se inicia debido a los graves incidentes que comenzaron en las primeras horas del día 30 de septiembre en distintos puntos del país.

La Declaración conjunta de los jefes de Estado y la comisión de cancilleres dispuesta en esa misma instancia en un plazo de veinticuatro horas de transcurridos los primeros incidentes, demuestra el propósito de la Unión de preservar la institucionalidad democrática y el orden constitucional en Ecuador.

Asimismo, la advertencia de cierre de fronteras, suspensión del comercio, tráfico aéreo y en otros ámbitos es una potente señal de la decisión de los líderes para disuadir a los principales responsables de alterar la estabilidad interna de Ecuador que colocaban en riesgo la continuidad del presidente Correa. Estas acciones de la Unión, en el marco de la compleja situación de crisis interna, deben ser consideradas dentro de las causas de que el gobernante nacional se mantuviera en su cargo ante las presiones indebidas de ciertos grupos de la policía y fuerzas armadas.

Análisis del resultado en Paraguay

La diplomacia preventiva de la UNASUR fue incapaz de impedir el juicio político en Paraguay. La decisión de los presidentes sudamericanos de enviar una delegación al país el día anterior a la acusación fue insuficiente para detener el procedimiento político en curso.

El actor mediador en la crisis no pudo llegar a un acuerdo de última hora entre los principales partidos para buscar alternativas para resolver la situación. Esto resultó en que Fernando Lugo no pudiera continuar su mandato y el vicepresidente se convirtiera en el nuevo líder nacional. Sin embargo, la situación en el

⁴⁷ IHS Jane's. South American... Loc. Cit. 2008.

⁴⁸ CABALLERO, Sergio. UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia. Documentos de trabajo 44. Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. 2012. p. 20.

⁴⁹ ROMERO. Op. Cit. p. 18.

país se mantuvo estable y no hubo registros de protestas civiles o manifestaciones violentas contra el juicio político. Por lo tanto, el resultado de la diplomacia preventiva de UNASUR en Paraguay no logró el objetivo de impedir la destitución del gobernante nacional a través de un diálogo político para resolver la situación.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ELEMENTOS DE UNA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y DE LOS RESULTADOS EN CADA CASO

En este apartado se desarrollará un análisis comparativo entre las tres intervenciones de UNASUR, respecto a los cinco elementos que componen una estrategia de diplomacia preventiva y el resultado de cada situación. Esta comparación permite clasificar cada uno de los cinco elementos de una diplomacia preventiva y el desenlace respectivo, teniendo como referencia la definición estipulada en el marco conceptual y los antecedentes de las otras crisis. Lo anterior, establecerá diferencias entre cada uno de ellos que permitirá la correlación entre la presencia y combinación de estos factores y el desenlace de cada situación.

Comparación de los elementos de una diplomacia preventiva

- La acción debe ser lo más pronto posible

Respecto a este elemento de una estrategia de diplomacia preventiva, en el caso boliviano la reacción de UNASUR se considera oportuna para lograr el objetivo de mediar en la crisis y de esa manera canalizar las controversias en el ámbito político. En la situación ecuatoriana, el hecho de que los presidentes respaldaran al mandatario ecuatoriano en el transcurso de las primeras 24 horas, como asimismo el viaje de la comisión de cancilleres al día siguiente de los hechos, denota que las acciones diplomáticas de la Unión ocurrieron en el momento indicado y pueden ser destacadas como parte de los factores que influyeron en el desarrollo y desenlace de la situación interna. Finalmente, en el caso de Paraguay la intervención de UNASUR ocurre una vez que la primera instancia del juicio al presidente había sido ejecutada y solo un día antes de que esa iniciativa fuera ratificada por los senadores en el Congreso Nacional, lo que se estima corresponde una intervención tardía considerando la inminencia de la decisión final y que la crisis política se había iniciado seis días antes.

- El tercer actor debe lograr la confianza de los partidos confrontados
UNASUR logró resultados dispares en los casos analizados, lo que obedece a las circunstancias de las crisis estudiadas. En el caso de Bolivia, las dos partes confrontadas participaron o intentaron hacerlo en la cumbre de la organización que tenía por objeto analizar la situación boliviana; además, una vez que la Unión despliega su diplomacia en el país altiplánico ambos partidos reconocieron la presencia de un tercer actor legítimo en la figura del enviado especial.

En la situación ecuatoriana, la evidencia recopilada no contiene algún contacto entre los cancilleres con alguno de los líderes de las protestas u otras figuras que apoyaron el movimiento en contra del gobierno nacional. En el caso paraguayo, la comisión de UNASUR se reunió con ambas partes de conflicto, lo que indudablemente refleja que la organización contó con la confianza de los protagonistas de la situación en desarrollo, a pesar de que ese hecho no se reflejó en el éxito de la diplomacia.

- La intervención debe incitar a las partes a cooperar
En cuanto a la capacidad que demostró UNASUR para incitar la cooperación de los actores principales del conflicto, en el caso boliviano se desarrollaron diversas instancias de diálogo político post-intervención de la Unión, que demuestran la cooperación de las partes para lograr una solución definitiva a la controversia interna. En el suceso ecuatoriano no se logró obtener antecedentes sobre la interacción entre UNASUR y los líderes del movimiento que desestabilizó el país el día 30 de septiembre; por tanto, no es posible señalar que la Unión logró incitar a las partes a cooperar, en caso de que hubiera sido uno de los elementos de su estrategia diplomática. Por último, la votación final para enjuiciar al presidente paraguayo al día siguiente de la llegada de la comisión de cancilleres en Asunción es una demostración evidente de que los actores políticos opuestos al presidente Lugo no cooperaron para la solución de la controversia por la vía del diálogo.
- Los enviados especiales deben desempeñar un papel importante
En todos los casos la Unión empleó la figura de enviados especiales a los países que estaban siendo afectados por crisis internas de carácter político. Si bien el rol de esos comisionados fue disímil en los casos estudiados, el resultado de sus gestiones debe ser analizado en vista de los otros elementos de la intervención y no en la capacidad o perfil de las autoridades enviadas por la organización. En la crisis boliviana, el embajador Valdés tuvo un destacado rol como observador en el diálogo que terminó en la canalización del conflicto a través de la vía política. El reporte del enviado especial a los líderes de la Unión da cuenta de su activa participación en el proceso post escalada del conflicto. En la situación que afectó al presidente Correa del Ecuador, la delegación de cancilleres cumplió un rol relevante al representar una manifestación contundente de apoyo a la autoridad en ejercicio y es presumible que la señal regional cooperó a disipar las intenciones de los actores internos que buscaron desestabilizar al país. En la destitución del presidente Lugo, la comisión de cancilleres logró que la posición de UNASUR fuera considerada por los actores políticos que buscaban impugnar al presidente en ejercicio, como asimismo los enviados pudieron entregarle personalmente su apoyo a Lugo en la antesala del desenlace de la situación en el Congreso

- La advertencia o aplicación de sanciones económicas y/o la expulsión de la organización internacional.

La presencia de este elemento es posible advertirlo en dos de las tres crisis políticas estudiadas. De esta forma, la Declaración de UNASUR ante la situación en Ecuador contiene un claro mensaje de advertencia de aplicación de importantes sanciones económicas en caso de que el movimiento contrario al presidente lograra su objetivo de destituirlo. Además, esta crisis fue una causa importante de la posterior implementación de la cláusula democrática en el marco de UNASUR. Por otra parte, en el caso paraguayo esta última iniciativa se aplicó y el gobierno que reemplazó al presidente Lugo fue sancionado con la expulsión de la organización e incluso con la suspensión de participación en otras instancias de diálogo e integración regional.

Comparación de los resultados

Los casos estudiados representan dos resultados:

En dos casos UNASUR debe ser considerado como uno de los factores que cooperó a que la crisis fuera mitigada y el gobierno nacional permaneciera en el poder; incluso en el caso boliviano, los principales partidos abordaron sus incompatibilidades a través del diálogo político donde representantes de la Unión fueron parte de los observadores.

En el otro caso, la organización regional no fue capaz de impedir que el gobernante nacional de Paraguay fuera destituido mediante un juicio en el ámbito del Congreso o al menos de generar una instancia de diálogo político para evitar ese desenlace.

Es decir, de los tres casos se podría concluir que en dos de las situaciones la estrategia diplomática logró su objetivo y, en el otro, no alcanzó su propósito de que las controversias se solucionaran por la vía del diálogo y que el líder de gobierno se mantuviera en ejercicio.

CORRELACIÓN ENTRE LOS ELEMENTOS DE UNA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LOS RESULTADOS

A continuación, en primer lugar, se examinarán la correlación entre los elementos de una estrategia diplomática de prevención y los resultados post-intervención de la Unión en cada una de las crisis. Posteriormente, se efectuará una comparación entre la relación identificada en los tres conflictos, para determinar la existencia de una tendencia en los casos que permita concluir sobre la validez de la hipótesis del estudio.

En la crisis de Bolivia, la reacción de UNASUR se consideró como oportuna teniendo en cuenta que al momento de intervenir aun fue capaz de lograr la confianza de las partes en conflicto y, desde esa posición, incitarlos a que coope-

garan a través de su participación en el diálogo político que acabaría canalizando las controversias por la vía institucional y sin la ocurrencia de muertes o heridos en nuevas protestas o manifestaciones; en estas circunstancias se comprobó que al enviado especial le correspondió un rol destacado como observador y veedor de los avances.

Por otra parte, las iniciativas de UNASUR no contemplaron la advertencia o aplicación de algún tipo de sanciones económica o de membresía a la Unión. Estos hechos fueron parte de las causas que resultaron en que la crisis no escalara, que el gobierno nacional se mantuviera en el ejercicio de sus funciones y que no ocurrieran nuevos actos de violencia relacionados con la controversia. Por lo tanto, de los cinco elementos analizados, en este caso se evidencia la presencia de cuatro (momento oportuno, confianza, cooperación y enviado) y el resultado de la acción diplomática de la Unión fue acorde a sus objetivos.

En la situación ecuatoriana, la estrategia diplomática de UNASUR se estima como oportuna considerando que todas las iniciativas adoptadas para reaccionar ocurrieron en un breve plazo. Además, las acciones UNASUR incluyeron el empleo de una comisión que se hizo presente en el país afectado, como asimismo la inclusión en su declaración oficial de una advertencia explícita de sanciones de tipo económico en caso de que el gobernante en ejercicio fuera remplazado por algún líder de los movimientos golpistas.

Sin embargo, no se logró conseguir evidencia que indique si durante la intervención de UNASUR este organismo haya sido reconocido por los instigadores como un tercer actor válido y, por ende, la Unión no habría desarrollado acciones para incitarlos a cooperar a través de un diálogo político. Estos elementos componentes de la diplomacia preventiva cooperaron a que la crisis no se intensificara, que el gobierno nacional permaneciera en el cargo y que no se desarrollaran nuevos hechos de violencia como los acaecidos el 30-S. Por tanto, de los cinco elementos examinados, en este caso fue posible advertir solo tres (momento oportuno, enviados y advertencia de medidas) y el resultado de la acción diplomática de la Unión fue conforme al propósito de la organización.

En el caso paraguayo, el inicio de la diplomacia preventiva de la Unión se estima como tardía pensando que el juicio político ya había superado la primera etapa y la resolución final ocurriría al día siguiente de la llegada de los enviados. En este contexto, las acciones de UNASUR incluyeron una misión que concurrió a la capital de Paraguay que fue reconocida como representante de un tercer actor legítimo. Sin embargo, los delegados de la Unión no lograron que los opositores al presidente en ejercicio cooperaran para solucionar la crisis mediante un proceso de diálogo y, de esta forma, el líder fue depuesto por el Congreso.

Este hecho llevó a que en días posteriores la Unión aplicara la reciente creada cláusula democrática y suspendió la membresía de Paraguay en el organismo. Estas acciones de la organización no lograron que el gobierno nacional

permaneciera en el cargo; sin embargo, la crisis política se disipó y no generó hechos de violencia civil en respuesta. Por lo tanto, de los cinco elementos examinados en este caso se lograron o ejecutaron solo tres (confianza, enviados y aplicación de medidas) y el resultado de la acción diplomática de la Unión no correspondió a las intenciones políticas de los líderes de la región.

VALIDACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La correlación descrita indica que en el caso boliviano una acción oportuna, con la presencia de un enviado, logró la confianza y cooperación de las partes confrontadas, pero donde no se hizo uso de advertencia de medidas económicas o políticas; resultó en una solución política y la permanencia del gobierno central.

Por su parte en Ecuador una intervención oportuna, con la presencia de enviados y la advertencia de medidas, pero sin la interacción con la parte opositora, resultó en la permanencia del gobierno central y la desescalada de la crisis.

Finalmente, en la situación paraguaya una iniciativa diplomática tardía, con enviados especiales que fueron participantes válidos, que no lograron la cooperación de una de las partes y donde posteriormente se aplicó la cláusula democrática, resultó con el presidente en ejercicio depuesto. En esta comparación se demuestra que en los casos donde el resultado fue acorde con la intención de UNASUR no estuvieron presentes o ausentes los mismos elementos y no se evidencia una combinación similar; sin embargo, en el caso de Paraguay, se reiteraron el empleo de algunos elementos pero el resultado no estuvo acorde al objetivo de la Unión.

En síntesis, la correlación efectuada entre los elementos de una diplomacia preventiva y los resultados de esa acción en los tres casos de estudio, no reflejan una tendencia que permita inferir que la combinación de estos factores o incluso la presencia de uno u otro pueda haber influido en el desenlace de las crisis; es decir, si la situación progresó conforme a las intenciones de UNASUR, como tercer actor legítimo.

Por tanto, respecto a la hipótesis del presente trabajo, se sugiere que de acuerdo con la información disponible sobre la diplomacia preventiva de la Unión en las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay la variación de los elementos de una estrategia diplomática de prevención en las crisis no explica los dispares resultados de las intervenciones. A lo anterior se suma que solo representó cinco variables de una instancia compleja, donde no se puede descartar la influencia de otros aspectos explicativos que no considero en el estudio.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ROL DE UNASUR EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

A partir del análisis de los casos de diplomacia preventiva de UNASUR y sus respectivos resultados, se describen a continuación ciertas lecciones, como fortalezas y debilidades, que es posible inferir del desarrollo de estrategias de prevención de conflictos por parte de la Unión Sudamericana.

En cuanto a las fortalezas, los líderes sudamericanos en ejercicio con ocasión de cada una de las cumbres para enfrentar las respectivas crisis demostraron la necesaria voluntad política para reaccionar ante la ocurrencia de eventos desestabilizadores en los tres casos. Aunque la prevención de conflictos no forma parte de los objetivos primarios de UNASUR, estas autoridades acordaron acciones de diplomacia preventiva que buscaban mantener la paz y la seguridad en la región. Además, es destacable el hecho de que las medidas contenidas en las intervenciones fueron adoptadas con el apoyo transversal de los presidentes, a pesar de las distintas corrientes políticas a las cuales pertenecían.

Otro punto es la notoriedad que alcanza UNASUR en el ámbito de la prevención de conflictos en América del Sur con las intervenciones en este trabajo analizadas. Si bien este organismo es de reciente creación, en todas las ocasiones los gobiernos nacionales lo consideraron un actor válido para intervenir en las crisis; lo anterior, representa además una disminución de la influencia de otras organizaciones como la OEA o el MERCOSUR.

Estas intervenciones de UNASUR demostraron que la estrategia diplomática ejecutada en los casos consideró diversos métodos, tales como: cumbres, declaraciones y enviados especiales. Estas medidas en distintos modos y momentos, aportaron para cumplir con los propósitos de la organización. Por ejemplo, en todos los casos UNASUR se hizo presente en los mismos países afectados con el objeto de sostener reuniones o contactos con las dos o una de las partes del conflicto. Este aspecto posee aún mayor relevancia al considerar que ninguna de estas instancias o medidas están consideradas formalmente en una política oficial de la organización que oriente las acciones en el ámbito de la prevención de conflictos.

El rol de UNASUR en los casos estudiados evidenció una clara señal de la organización respecto al principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado. En todos los casos que la Unión adoptó medidas para intervenir en las crisis, los gobernantes en ejercicio accedieron al rol de la organización, situación que facilitó la acción de enviados o mediador en uno de los casos. Sin embargo, ante la destitución de presidente Lugo, UNASUR no adoptó ninguna medida multilateral ante las nuevas autoridades paraguayas que pudiera ser interpretada como una injerencia externa en los asuntos del Estado en comento.

Respecto a las debilidades, UNASUR carece de algunas características y políticas que potenciarían su función de prevención de conflictos. En primer lugar, las estrategias de la Unión en ambos casos demostraron la falta de una política exterior común en la región en relación con el estallido de crisis. Las experiencias de la diplomacia preventiva de la UNASUR, hasta la fecha, deben servir de base para el diseño de estrategias regionales para hacer frente a futuras crisis en la región. En segundo lugar, la falta de instituciones supranacionales y vinculantes desencadenó que en el caso de Paraguay la mayoría de los actores políticos internos no cooperaran para buscar alternativas para resolver la crisis intra-estatal. Por lo tanto, todos los miembros de UNASUR debieran reconocer mediante un acto vinculante el legítimo papel de esta organización en el ámbito de la prevención de conflictos.

Tercero, la estructura de UNASUR no incluye una organización de prevención de conflictos que asuma este papel en la región. Una cumbre presidencial decidió la mediación de la organización en Bolivia y el enviado especial de UNASUR manejó la crisis. En Ecuador, una comisión de cancilleres fue enviada para apoyar el gobierno bajo amenaza. En Paraguay, los presidentes de la región decidieron tardíamente la estrategia y una comisión similar a la de Ecuador abordó la situación. Por lo tanto, la ausencia de un organismo especializado que posea un sistema de alerta temprana y sea capaz de ejecutar herramientas de prevención de conflictos socavaron la capacidad de la UNASUR en estos casos. Por último, esta organización regional debe adoptar una estrategia de acercamiento con los actores nacionales que no la perciben como un tercero válido en el contexto de crisis. La mayoría de los partidos políticos paraguayos no reconoció su autoridad como mediadora y, por tanto UNASUR no pudo lograr que los líderes principales aceptaran opciones para resolver esa crisis.

CONCLUSIONES

Este artículo demuestra que la variación de los elementos de una estrategia diplomática de prevención (la confianza de los principales actores en el papel de UNASUR, el nivel de cooperación de éstos, el momento de la intervención, el rol del o los mediadores y la advertencia o aplicación de sanciones económicas y/o expulsión de la organización) en las crisis de Bolivia, Ecuador y Paraguay no explica los dispares resultados de las intervenciones, debido a que no se identificó una correlación entre la presencia, ausencia y/o combinación de los elementos antes citados y los desenlaces entre las crisis analizadas. Sin embargo, cada una de estos factores pueden considerarse parte de los aspectos que influyeron en el resultado de la diplomacia preventiva de UNASUR en las crisis intra-estatales estudiadas.

Además, permite inferir que es esencial realizar otros estudios de caso, ya sea individuales o comparativos, para obtener lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras intervenciones de UNASUR. Esos estudios deberían explorar otros factores explicativos claves que podrían haber influido en los desenlaces y no desarrollados en este trabajo, tales como las diferencias en la realidad socio-cultural, el sistema político de los países analizados, el apoyo de las Fuerzas Armadas al gobierno nacional y la determinación del presidente de permanecer en el poder a pesar de la situación local. Se reconoce la disponibilidad de información sobre esos aspectos, sin embargo, esas variables no fueron consideradas en la investigación, ya que no formaban parte de las propuestas del autor Bruce Jentleson, que se utilizaron como marco analítico. En suma, este documento es solo una contribución acotada, que coopera a mitigar la brecha de conocimiento sobre los factores que influyeron en los resultados de tres intervenciones de UNASUR.

El contenido del estudio aporta antecedentes sobre el rol en el ámbito de la prevención de conflictos de una organización regional que no menciona de manera explícita dentro de sus ámbitos de interés la confrontación de situaciones que puedan desestabilizar la región o el territorio de alguno de sus integrantes; como, asimismo, no cuenta con una estructura específica para ejecutar ese tipo de estrategias. Considerando que este trabajo analiza elementos pertinentes a las medidas de prevención de conflictos de tipo operacional, emprendidas por terceros actores, estos antecedentes podrían ser empleados para avanzar en el diseño de estrategias de diplomacia preventiva por parte de UNASUR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABENTE, Diego. Paraguay: un desenlace que pudo haberse evitado. En: Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. (ed) MATHIEU, Hans y NIÑO, Catalina. Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- ACKERMANN, Alice. The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research* 40, 2003.
- BBC Monitoring Latin America. Chilean President reads Unasur declaration in support of Bolivia. Lexis Nexis.
- BELLAMY, Catherine y SEGURA, Renata. Conflict prevention in Bolivia and Ecuador: The role of the international community. CIC, New York University. 2009.
- BERCOVITCH, Jacob. The nature of conflict and conflict resolution. En: Bercovitch, Jacob et al. *Handbook of Conflict Resolution*. SAGE Publications. 2009.
- BJORKDAHL, Annika. Conflict prevention mainstreaming: a comparison of multilateral actors. En: SCHNABEL, Albrecht y CARMENT, David. *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality: Organizations and Institutions*. Lexington Books. 2004.
- BORDA, Sandra. Desafíos y oportunidades de la UNASUR. Documento 18, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires. 2012.
- CABALLERO, Sergio. UNASUR a través de los ojos de los Estudios Críticos de Seguridad. Documentos de Trabajo. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. 2014.
- CABALLERO, Sergio. UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia. Documentos de trabajo 44. Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá. 2012.
- COMINI, Nicolás. El rol del CDS de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad* 230, 2010.
- DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 101, 2013.
- DIEHL, Paul. "New roles for Regional Organizations". En: *Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world*, editado por Crocker, Chester. US Institute of Peace Press, 2007.
- DUARTE, Liliana. Paraguay: A democracy consolidation process interrupted. *Revista de Ciencia Política* 33, 2013.

- FALCONÍ, Fander y OLEAS, Julio. Reforma institucional y las secuelas del 30-S. Íconos. Revista de Ciencias Sociales N° 39, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. 2010.
- FLEMES, Daniel y RADSECK, Michael. Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. Papers Políticos, Colombia. Vol 17, N°1, enero-junio, 2012.
- FLEMES, Daniel y NOLTE, Detlef y WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: UNASUR y su Consejo de Defensa. Estudios Internacionales 44, N° 170. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. 2011.
- IHS Jane's. South American leaders back Morales. Jane's Intelligence Review. 18 de septiembre del 2008.
- IHS Jane's. Bolivian constitutional referendum to go ahead. Jane's Country Risk Daily Report. 21 de octubre 2008.
- IHS Jane's. Impeachment threat in Paraguay prompts regional concern. Jane's Intelligence Weekly. 22 de junio 2012.
- JENTLESON, Bruce. Opportunities missed, opportunities seized: preventive diplomacy in the post-Cold war world. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict series, Carnegie Corporation of New York. 1999.
- KERSFFELD, Daniel. El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 218. Universidad Nacional Autónoma de México. 2013.
- LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef y WEBER, Cordula. Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança? Revista Conjuntura Austral, vol. 3, N° 14, Oct-Nov 2012.
- LÓPEZ, Magdalena. Democracia en Paraguay: la interrupción del proceso de cambio con la destitución de Fernando Lugo Méndez. Cuadernos del CENDES. N° 85, 2014.
- LUND, Michael. Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy. United States Institute of Peace, USIP Press. 1996.
- LUND, Michael. Conflict prevention: Theory in pursuit of policy and practice. En: Bercovitch, Jacob et al. Handbook of Conflict Resolution. SAGE Publications, 2009.
- LUND, Michael. Preventing violent intrastate conflicts: Learning lessons from experience. En: VAN TONGEREN, Paul. Searching for peace in Europe and Eurasia: An overview of conflict prevention and peacebuilding. Lierner Press. 2002.

- MALAMUD, Carlos. La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. Real Instituto Elcano. 2008.
- MARSTEINTREDET, Leiv y LLANOS, Mariana y NOLTE, Detlef. Paraguay and the politics of impeachment. *Journal of Democracy* 24. 2013.
- NEW YORK TIMES. Fears of turmoil persist as powerful President reshapes bitterly divided Bolivia. Lexis Nexis.
- ORTIZ, Santiago. 30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 39, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. 2011.
- OSLER, Fen y MALONE, David y WERMESTER, Karin. Introduction: making conflict prevention a priority. En: OSLER, Fen y MALONE, David. From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN. Lynne Rienner Publishers, 2002.
- PAZ, Juan y CEPEDA, Miño. El 30-S: intento de golpe de Estado en Ecuador. Dossier Ecuador, Observatorio Latinoamericano 7, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2011.
- RICHER, Hugo. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. *Revista Nueva Sociedad* 241, 2012.
- ROMERO, Carlos. Bolivia: de la confrontación al pacto político. En: Del conflicto al diálogo: Memorias del acuerdo constitucional, eds. Romero, Carlos “et al” Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y Fundación Friedrich Ebert-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2009.
- RUBIN, Barnett y JONES, Bruce. Prevention of violent conflict: Tasks and challenges for the United Nations. *Global Governance* 13. 2007.
- SANAHUJA, José. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR, los desafíos del multilateralismo en América Latina. *Pensamiento Propio* 33. CRIES; Universidad de Guadalajara; Universidad Iberoamericana. 2011.
- SANAHUJA, José y VERDES-MONTENEGRO, Francisco. Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. En: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N° 10. 2014.
- SCHNABEL, Albrecht y CARMENT, David. Conflict prevention: path to peace or grand illusion? UN University Press. 2003.

- UGGLA, Fredrik. Bolivia: a year of living dangerously. *Revista de Ciencia Política* Vol. 29. 2009.
- UNASUR. Comunicado sobre la situación política en el Paraguay. Asunción, 22 de junio de 2012.
- UNASUR. Declaración de Buenos Aires. 2010.
- UNASUR. Declaración de Santiago. 2008.
- UNASUR. Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Decisión N° 26/2012. Mendoza, 29 de junio de 2012.
- UNASUR. Tratado Constitutivo. Brasilia, Brasil. 2008.
- WALLENSTEEN, Peter. Reassessing recent conflicts: direct versus structural prevention. En: OSLER, Fen y MALONE, David. *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*. Lynne Rienner Publishers. 2002.
- WALLENSTEEN, Peter y MÖLLER, Frida. *Conflict prevention: methodology for knowing the unknown*. Peace Papers 7, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University. 2003.
- WITKER, Iván. Los actores regionales ante la crisis paraguaya 2012: Chile, UNASUR, MERCOSUR y el ALBA. En: *Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo*, Colección de Investigaciones N° 27, ANEPE. 2013.
- www.emol.com/noticias/nacional/2008/09/13/321710/bachelet-convoca-reunion-de-emergencia-de-unasur-por-crisis-boliviana.html
- www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/22/546915/cancilleres-de-unasur-se-reunen-para-buscar-una-salida-a-crisis-en-paraguay.html
- www.opendemocracy.net
- www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/
- www.reuters.com/article/us-paraguay-lugo-idUSBRE85K1KU20120621
- www.unasursg.org

AVANCE DE INVESTIGACIÓN
LA COMPETENCIA POR LOS DERECHOS ANTÁRTICOS: CHILE Y ARGENTINA EN LA ZONA AUSTRAL (1890–1910)*[∞]

KAREN MANZANO ITURRA**

RESUMEN

Durante las últimas décadas del siglo XIX, los descubrimientos en la zona austral del planeta demostraron la existencia de un sexto continente, la Antártida, por el cual los países más cercanos se disputaron su soberanía. A inicios del siglo XX, Chile y Argentina se encontraban frente a frente en este dilema, ya que ambos se disputaban las nuevas tierras descubiertas, aumentando su proyección geopolítica al sur. El presente artículo analizará esta disputa entre 1890 hasta 1910, cuando aquellos Estados establecieron sus reclamaciones formales mediante una metodología cualitativa basada en revisión de fuentes producidas en un espacio tiempo acotado, entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX.

Palabras clave: Antártica; Chile; Argentina; soberanía; geopolítica.

THE CONTENTION FOR ANTARCTIC RIGHTS: CHILE AND ARGENTINA CONFRONTED AT THE AUSTRAL ZONE (1890-1910)

ABSTRACT

During the last decades of the 19th century, the discoveries in the southernmost area of the planet showed the existence of a sixth continent, Antarctica, by which the closest countries competed for their sovereignty. At the beginning of the 20th Century, Chile and Argentina confronted each other for this dilemma, since both

* Este artículo es parte del proyecto de investigación "Geopolítica de la Antártica chilena: desde el pensamiento de O'Higgins a los avances en el siglo XXI. Impactos y efectos en la actualidad" IN201706, financiado por el Concurso ANEPE 2017 convocado por la Jefatura de Investigación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

** Dra. © en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Licenciada en Educación con mención en Historia y Geografía, Universidad de Concepción. Becaria Doctorado Nacional CONICYT 2016. Código 21161675. Chile. karen.manzano@usach.cl.

[∞] Fecha de recepción: 200917 - Fecha de aceptación: 290518.

countries quarreled for the recently discovered lands, and thus, increasing their geopolitical projection to the South for both of them. In this article, we analyze the main facts of this dispute occurred from 1890 to 1910, when the abovementioned States established their first formal claims. For that purpose a qualitative methodology will be used, based on review of sources that were produced in a space bounded time that starts at the end of the 19th century to the beginning of the 20th century.

Key words: Antarctica; Chile; Argentina; sovereignty; geopolitics.

A LITÍGIO DOS DIREITOS ANTÁRTICOS: O CHILE E A ARGENTINA FRENTE NA ÁREA AUSTRAL (1890-1910)

RESUMO

Durante as últimas décadas do século XIX, descobertas na parte sul do planeta demonstraram a existência de um sexto continente, a Antártida, pelo qual os países mais próximos disputavam sua soberania. No início do século XX, o Chile e a Argentina enfrentavam-se nesse dilema, pois ambos disputavam as novas terras descobertas, aumentando sua projeção geopolítica para o sul. Este artigo analisará essa disputa entre 1890 e 1910, quando esses Estados estabeleceram suas reivindicações formais por meio de uma metodologia qualitativa baseada na revisão de fontes produzidas em um espaço de tempo limitado, entre o final do século XIX e o início do século XX.

Palavras-chave: Antártica; Chile; Argentina; soberania; geopolítica.

INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX, desde la independencia hasta 1881, Chile y Argentina se encontraban en plena discusión por sus límites, ya que los títulos provenientes de la Corona española que alegaban para sí mediante el *uti possidettis juris* significaba superponer amplias zonas en las regiones más australes, debido a la inconsistencia en la creación de los mapas y al desconocimiento de ellas. La soberanía de la región de la Patagonia y del estrecho de Magallanes era el primer obstáculo a dilucidar debido a su extensión, pero también por el importante paso que constituía este último para la navegación en dichas regiones, clave para las comunicaciones mundiales. Además, un hecho decisivo fue generado por la gran cantidad de expediciones europeas realizadas durante ese periodo, pues abrieron un nuevo punto en discusión por el descubrimiento de las islas y archipiéla-

gos cercanos al continente antártico que más tarde demostraría que, a diferencia del Ártico –que es propiamente un océano congelado– este era un continente completamente nuevo de gran extensión en la parte más austral del mundo. La Antártida sería la nueva disyuntiva de la relación bilateral chileno–argentina, en especial en un momento clave de las discusiones en torno a la delimitación de la frontera continental.

Tras la firma del Tratado de Límites de 1881, que no mencionó en ningún momento la extensión hacia el polo, ya que solo se restringía a un plano americano en base a los principios de las altas cumbres y la divisoria de las aguas, provocó que dichas discusiones sobre todas las áreas más australes comenzaron posteriores a este acuerdo. A fines de ese siglo, las expediciones europeas mostraban mayores avances en su reconocimiento antártico con continuos viajes a las latitudes australes, mientras que Chile y Argentina buscaban reafirmar sus respectivos derechos soberanos en estas tierras aduciendo sus límites coloniales. Para ello, se ejecutaron una serie de contratos con sociedades y personas que se dedicaban tanto a la caza de la ballena como de lobo marino, por lo que se entregaban a privados permisos exclusivos de los gobiernos para efectuar tales tareas, y en nombre de sus respectivos países, marcar presencia en la región donde funcionaban. Bajo estas circunstancias, los dos países desarrollaron importantes acciones en el periodo 1890–1910 para establecer su soberanía en el continente blanco, tanto reconociendo sus propios derechos como dialogando con su contraparte. Por lo tanto, la pregunta de investigación es: ¿en qué sentido la política antártica se convierte en una política de Estado para Argentina y Chile en el periodo 1890–1910?

Por medio del presente artículo se pretende analizar veinte años de política antártica chileno–argentina, un periodo fructífero en la relación bilateral de los dos países, ya que mientras en la zona continental se estaban trabajando en las delimitaciones posteriores a los tratados, en la zona antártica fue totalmente diferente, ya que actuaron enfrentadas y, en ocasiones, unidas para conseguir el dominio absoluto del continente blanco que estaba comenzando a ser descubierto en su totalidad, pero no solo a nivel americano sino que internacional, defendiendo sus intereses ante una potencia que activamente estaba trabajando en la región: Gran Bretaña. Para ello, se analizará en una metodología cualitativa histórica este espacio temporal entre 1890 y 1910, periodo en donde se observan estas políticas de avance en el continente antártico, en los cuales se considerará diversas fuentes que serán de vital relevancia al momento de comprender los movimientos de los países en cuestión para afianzar sus dominios en la Antártica, el último continente, que en ese entonces era la meta a alcanzar.

LOS ANTECEDENTES DE ESTA CONTROVERSIA

Los preludios de esta controversia se arrastran durante varias décadas del siglo XIX. Mientras Argentina estaba sumida en el periodo de la Anarquía, Chile había dado significativos pasos en la conquista del espacio austral, fundando en 1843 el Fuerte Bulnes a orillas del estrecho de Magallanes. Esta acción respondía a una de las inquietudes del Capitán General Bernardo O'Higgins, quien siempre mostró interés en el espacio austral, buscando la colonización y aprovechamiento económico de esas tierras¹. A juicio del general Ramón Cañas Montalva:

O'Higgins, pensador profundo, como temerario guerrero, al penetrar el acondicionamiento geográfico, como la extraordinaria posición continental de tierras y de hombres, prometedoras al progreso y grandeza de la república, no podía sino realzar, como lo hizo en toda su amplitud, el privilegio de su suelo, y de sus rutas marítimas mundiales, cuyos litorales bañaban dos grandes maravillosos océanos².

La fundación del fuerte dio como origen las protestas por parte del gobierno argentino, quien reclamó que dicha fundación se encontraba dentro de su área de dominio. Tales acciones solo quedaron en la formalidad, ya que la situación interna de ese país era compleja unida a que en 1833 Gran Bretaña había ocupado las islas Malvinas que Argentina consideraba como propias. El establecimiento de Punta Arenas como sucesora del Fuerte Bulnes afianzó la posición chilena, ya que la ciudad significó el establecimiento de una colonización efectiva por parte de personas de diversas nacionalidades que se instalaron con diferentes actividades, entre ellas las primeras industrias de ganado ovino. Fue en ese contexto que nacen los discursos fundacionales de los gobiernos de Buenos Aires y Santiago donde se rescatan:

Cada uno de estos hechos, que antes no habían sido considerados, adquieren un nuevo significado, donde su redescubrimiento es clave para los planes futuros, integrando este círculo hermenéutico, que, aunque incompleto en el siglo XIX, fue adquiriendo forma con el paso de los años hasta conformar un fuerte discurso cohesionado³.

¹ MANZANO, Karen. El sueño del Libertador O'Higgins y los indicios del pensamiento geopolítico chileno antártico. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 9 (1) 26–38. Enero–Marzo 2018.

² CAÑAS Montalva, Ramón. Geopolítica oceánica y austral. Santiago. Colección Academia de Guerra. 2008. p. 185.

³ MANZANO, Karen. Discursos fundacionales en la zona austral: El caso de la Patagonia. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 7 (3) 21–33. Julio–Septiembre 2016. p. 23

La permanencia de este círculo hermenéutico⁴ hace resaltar la importancia del cronista⁵ como la relevancia del mensaje tras el discurso⁶ que recalcó la importancia de los mensajes contrapuestos a través de textos como el de Pedro de Angelis o Miguel Luis Amunátegui, que generaron un espacio de discusión permanente de las soberanías de cada uno de sus países. Estas ideas se fueron asentando hasta la década de 1870, cuando la crisis entre las naciones hizo pensar en una guerra, especialmente en 1878, si no se solucionaba las disputas por el dominio de la Patagonia. Finalmente, esta contienda no se desarrolló sino que se acordó el Pacto Fierro-Sarratea y la guerra se ejecutó en el norte, frente a Perú y Bolivia, quienes durante el primer periodo buscaron la ayuda de Argentina. No obstante, esta última no se involucró.

Sin embargo, aunque las autoridades chilenas y argentinas tuviesen puntos contrarios al momento de establecer un límite, en la zona austral seguían circulando una serie de expediciones que buscaban descubrir más áreas del continente blanco, aún reconocido como una Tierra Incógnita. Estas habían comenzado a inicios de siglo XIX, como las expediciones de Palmer, Bellinghausen o Smith enviados por las potencias de la época (Gran Bretaña, Estados Unidos y Rusia,) pero los países sudamericanos no habían realizado ningún viaje al sur, solo se había limitado a ser los anfitriones en muchas de ellas o solo tener conocimiento de sus experiencias. Finalmente, el tratado de 1881 entre Chile y Argentina colocó término –o así se creyó– a las disputas fronterizas de ambas naciones, pero solo fijó un límite en el área americana, no así en la Antártida, ya que todas las cláusulas mencionaban como punto más austral el canal del Beagle, al sur de la Tierra del Fuego. Empero, esto no significaba que no existiesen intereses sembrados en torno a las posibilidades del nuevo continente antártico.

En 1879 se fundó el Instituto Geográfico Argentino, integrado por jóvenes especialistas y a cuyo mando se encontraba el Dr. Estanislao Zeballos, a cuyas manos llegó un proyecto de expedición del oficial italiano Giacomo Bove que:

El Instituto decidió brindar su auspicio en 1881 a la denominada “Expedición Austral Argentina”, a cuyo frente estuvo Bove y que contó como uno de sus patrocinadores a Zeballos, quien decía en su discurso destinado a promover la formación de la Comisión Central Cooperadora de la Expedición al Polo Sur, “una sociedad científica del carácter del Instituto Geográfico Argentino no podía permanecer indiferente ante ese programa...por los grandes resultados a

⁴ HEIDEGGER, Martin. *Ser y Tiempo*. Santiago: Ed. Universitaria, 1992.

⁵ BENJAMÍN, Walter. Sobre el concepto de historia. (Fecha de consulta 30 de julio de 2017). Recuperado de: [<https://histomesoamericana.files.wordpress.com/2012/02/benjamin-sobre-el-concepto-de-historia.pdf>]

⁶ FOUCAULT, Michel. *El orden del discurso*, Barcelona: Tusquets editores, 1992.

obtenerse para la ciencia, y que además abarcaba el estudio de regiones casi ignotas de la República...⁷.

Este enorme proyecto no se ejecutó ya que las autoridades argentinas decidieron privilegiar el estudio de las costas patagónicas, al igual que otros intentos fallidos en esa misma línea de exploración⁸. Por su parte, desde el lado chileno se privilegió la extracción de recursos tales como la caza de ballena y de lobos de un pelo⁹, es decir, de pequeñas embarcaciones que, tomando como punto de proyección la región de Magallanes y como puerto de salida Punta Arenas, se dirigieron al sur en búsqueda de estos animales. Por lo tanto, estas acciones de parte de los dos países gatillaron la posibilidad de reclamar la Antártida para alguno de ellos, aunque en esta idea existían competencias claras, en especial de los países europeos que constantemente viajaban por la región.

El mayor competidor para Chile y Argentina era Gran Bretaña. Desde la expedición del capitán Cook en 1773, que había llegado a los 71° de latitud sur, habían continuado realizando viajes de exploración descubriendo variados archipiélagos y bautizando la península antártica como la Tierra de Graham. Considerando desde esta expedición, su labor había sido prolífica en el desarrollo del mapa antártico, por la gran cantidad de archipiélagos descubiertos, como también de tierra firme, siendo una muestra clara de la proyección del Imperio británico al sur. Mientras que con Chile las circunstancias no habían sido desfavorables en el plano interno, ya que la participación de capitales ingleses se remontaba al periodo de la independencia, sí poseía problemas claros con Argentina, por la ocupación inglesa de Malvinas (1831). Utilizando dicho archipiélago como vértice, la proyección británica al sur era considerable, por lo que la principal tarea chileno-argentina no solo significaba una competencia entre sí, sino que incorporaba un elemento externo que buscaba apropiarse de dichos territorios. Por lo tanto, durante las siguientes dos décadas, la problemática principal de ambos Estados era dirigir sus esfuerzos a una competencia, o decidir una estrategia conjunta para defender sus derechos.

ACCIONES DURANTE LA DÉCADA DE 1890

Posterior a la firma del tratado de 1881, Chile y Argentina comenzaron a trabajar en las comisiones de límites, y con ello establecer la línea definitiva que los separara. En cuanto a la Antártica, ambos países comenzaron a desarrollar

⁷ GENEST, Eugenio. El Instituto Geográfico Argentino como pionero de la actividad científica argentina en la Antártica. En: LEÓN, Consuelo y JARA Mauricio. Esbozando la historia antártica latinoamericana. Valparaíso. LW Editores. 2013. p. 38.

⁸ FONTANA, Pablo. La Pugna Antártica. El conflicto por el sexto continente 1939–1959. Buenos Aires. Guazavirá Ediciones. 2014.

⁹ PINOCHET de la Barra, Óscar. La Antártica chilena. Santiago, Editorial del Pacífico. 1955.

planes para obtener presencia en la zona austral. Argentina entrega concesiones para desarrollar diversas actividades a particulares entre las que podemos mencionar:

- 1) Julio Pooper: había instalado un lavadero de oro en la isla de Tierra del Fuego, pero en 1892 había solicitado permisos para instalar una factoría que procesara focas y ballenas. Fallece antes de concretar su proyecto.
- 2) Luis Neumayer: en 1894 solicitó permiso al gobierno de Buenos Aires para explorar la península antártica, siendo autorizado ese mismo año. Finalmente la expedición no se llevó a cabo¹⁰.

Durante ese periodo Chile continuó la explotación de los recursos naturales de las zonas más próximas a la Antártida, pero las autoridades también se percataron de las acciones de las potencias europeas, que reclamaban el continente que aún estaba en proceso de descubrimiento. Luego de la Guerra Civil de 1891, el gobierno de Jorge Montt observa que:

Posteriormente, en los inicios de la década de 1890, y previa del Protocolo de Santiago en 1893, la República de Argentina otorgó concesiones para la caza, pesca y explotación de otros productos naturales en la zona austral-antártica del Atlántico. Este hecho causó preocupación en el representante chileno en Buenos Aires, Juan Gonzalo Matta, quien lo comunica a la Cancillería en mayo de 1892¹¹.

Esto preocupó a la cancillería chilena, que prestaba atención sobre aquellas acciones ya que buscaban asentarse en el continente antártico antes que las propias autoridades chilenas hicieran lo mismo. Para Chile, la idea era potenciar a Punta Arenas como entrada a las exploraciones antárticas, pues en la ciudad ya se había instalado la Capitanía de Puerto más austral del país, generando un vértice de proyección geopolítica en el espacio austral-antártico, es decir, extendiendo los límites del Estado en un proceso de crecimiento que incorporara las antiguas dependencias entregadas por España. Pero la entrega de concesiones demostraba que desde Buenos Aires se buscaba ser gravitante en el problema de las nuevas tierras. Considerando estos motivos, el gobierno de Montt establece una nueva ordenanza de pesca (1892), que define los siguientes parámetros:

- 1) Solo chilenos y extranjeros que viven en Chile pueden cazar animales antárticos y realizar pesca en sus aguas.
- 2) No se permiten naves foráneas.
- 3) Divisiones en zona.
- 4) No se permite la caza en los meses de verano.
- 5) Los buques deben tener autorización de la Comandancia General de Marina.

¹⁰ GENEST, Eugenio. Loc. Cit.

¹¹ MANCILLA, Pablo. Algunos antecedentes sobre la política antártica chilena. 1892-1917. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 3 (3) 137-150. Julio-Septiembre 2012. p. 138.

- 6) Regulaciones en la caza de animales.
- 7) Cada buque debe regresar a su puerto de origen.
- 8) El Presidente de la República puede suspender la caza y pesca.

Con estas reglas, Chile buscaba regular todas aquellas embarcaciones que estaban desarrollando sus actividades en la Antártica, por medio de nuevas divisiones que actuaran como gobernaciones marítimas, el control de las naves para garantizar su vuelta al puerto de origen y autorizaciones de la Comandancia General de Marina.

En consecuencia con lo anterior, y en función de los artículos que componen la normativa, sólo los chilenos y extranjeros domiciliados en Chile podían cazar o pescar focas o lobos marinos, nutrias y chungungos en las costas, islas y mares territoriales de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 611 del Código Civil chileno. Esta medida, excluía a los extranjeros no domiciliados en el país, ya que, estos podrían evitar la declaración de las cargas, y con ello evitar las contribuciones que se debían pagar al Estado, es menester mencionar que uno de los propósitos de la ordenanza era normar dichas irregularidades¹².

Con ello, se puede observar que se trataba de un primer intento de protección de los recursos naturales, ya que la región entregaba ganancias en el plano de la caza de la ballena, lobo marino y extracción de diversas especies marinas. A su vez, desde el gobierno chileno se comprende que esta zona por su realidad geográfica era altamente compleja, por lo que la llegada de habitantes a ella se transformó en una de sus prioridades. Las autoridades de Punta Arenas lo comprendían. Por ello:

[...] el Gobernador Briceño tenía plena conciencia que la colonización en las islas australes –al sur de Tierra del Fuego- era un imperativo político que no se podía postergar tanto porque era de “utilidad pública toda concesión en aquellas apartadas islas como para estimular las industrias y su explotación”. También por otro lado, la presencia de extranjeros podría poner en riesgo las futuras concesiones. Fueron en definitiva estos considerandos los que con seguridad decidieron a Briceño cuando asignó terrenos en Navarino a los señores Walter Curtze y Carlos Williams¹³.

En el caso del gobernador, teniente coronel Daniel Briceño, su principal meta era la integración de las islas más australes para lo cual, desde Punta Are-

¹² ACEVEDO, Juan y CARVAJAL, David. Ordenanza de pesca de 1892. Antecedentes y desarrollo en el territorio de Magallanes. 1880–1902. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 5 (3) 11-29. Julio–Septiembre 2014. p. 14.

¹³ JARA, Mauricio. Las islas australes y los prolegómenos de la política antártica chilena. 1892–1896. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 3 (4) 269-286. Octubre-Diciembre 2012. p. 276.

nas, alentó a la colonización. Su sucesor, el capitán de navío Manuel Señoret, logró la fundación de Puerto Toro que constituyó el punto más austral de la República. Sin duda, la visión de ambos facilitó los proyectos ya que sus informes fueron considerados, entre otros, para el establecimiento de la ordenanza de pesca de 1892 debido a la excesiva participación de particulares de manera ilegal en las aguas de Magallanes. No obstante, otras medidas que hubiesen sido gravitantes en la historia antártica no se llevaron a cabo, siendo una de ellas la organización de una expedición a la Antártica, es decir:

Gobernador de Magallanes, Capitán de Navío Manuel Señoret, en la acogida y colaboración que en tal carácter prestó al geólogo sueco Otto Nordenskjold para el desarrollo de sus estudios y exploraciones científicos, y en la propuesta que este ilustre sabio hizo al gobierno de Chile, quizá a manera de retribución, para organizar conjuntamente una expedición a la región polar austral, especialmente a las islas Shetland y península antártica vecina, iniciativa que aunque fue acogida con interés y se dieron algunos pasos para su materialización durante el verano de 1896 – 97, no llegó finalmente a realizarse¹⁴.

La demora en la realización de la primera expedición chilena fue crucial al momento de reclamar sus derechos, ya que otros países, incluido Argentina, consideraron débiles sus argumentos pues tampoco había llegado a investigar en esa región. El gobierno de Buenos Aires solo se dedicó a potenciar los emprendimientos privados¹⁵, e incluso las posibles expediciones a los archipiélagos australes jamás se realizaron, a pesar de que contaban con los permisos respectivos. Durante este primer decenio tanto Chile como Argentina dejaron la Antártica en manos de particulares, sin interferir en sus asuntos más allá de la legislación. En este sentido, Chile se adelantó al establecer un reglamento y, con ello, controlar las acciones que se desarrollaban en ese continente en el plano económico. Además, Punta Arenas siguió consolidándose como puerto de entrada a los mares australes, entre otros motivos, porque allí hacían su escala los barcos europeos que se dirigían a investigar la Antártica.

La suerte de las expediciones era dispar, pues durante el mismo decenio la expedición Larsen de Noruega había tenido éxito, mientras que el Belgique, al mando del capitán Gerlache y el teniente Amundsen, quedó atrapado en los hielos logrando salir por sus propios medios. En estas situaciones se lograba demostrar que Chile había establecido el punto o vértice más austral donde ejercer su proyección geopolítica en los mares australes. Desde este último punto salen las principales expediciones para reclamar sus derechos en las nuevas tierras

¹⁴ MARTINIC, Mateo. Cien años de política antártica. Algunas reflexiones de cara al futuro. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 1 (3) 1-10. Julio–Septiembre 2010. p. 2.

¹⁵ FONTANA, Pablo. Loc. Cit.

descubiertas, archipiélagos y, por supuesto, de una parte de un continente nuevo, vacío y donde cualquiera podía aducir el *res nullius* y con ello su soberanía.

LAS ACCIONES RUMBO AL CENTENARIO DE LAS REPÚBLICAS

El siglo XX traería consigo un nuevo periodo de expediciones por parte de Europa. En este continente, siguió el interés por descubrir nuevas zonas por diferentes Estados, entre los que podemos mencionar a Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Noruega y Suecia. Durante este decenio se pueden mencionar:

- 1) Expedición Discovery, del británico Robert Falcon Scott (1901–1904).
- 2) Expedición Gauss, del alemán Eric von Drygalski (1901–1903).
- 3) Expedición Antártica Sueca, del sueco Otto Nordenskjold (1901–1903).
- 4) Expedición Antártica Nacional Escocesa, del escocés William Speirs Bruce (1902–1904).
- 5) Tercera expedición Antártica francesa, del francés Jean Baptiste Charcot (1903–1905).
- 6) Expedición Nimrod, del británico Ernest Shackleton (1907–1909).
- 7) Cuarta expedición antártica francesa, encabezada nuevamente por Charcot (1908–1910).

Dentro de ese periodo las expediciones de Nordenskjold y Speirs serán claves para Argentina. La primera de ellas colocó a aquel país en las labores de rescate, ya que la delegación sueca a bordo del *Antarctic* -comandadas por Otto Nordenskjold-, buscaba llegar a la zona antártica y lograr instalarse en la zona. Esta expedición, que hizo escala en Buenos Aires, llevó entre sus tripulantes al meteorólogo y alférez José María Sobral, oficial argentino que participó del viaje y de la instalación del refugio Suecia en la isla Cerro Nevado. Los problemas surgieron cuando los expedicionarios quedaron atrapados y necesitaron su rescate urgente, siendo enviada la cañonera Uruguay (1903), cuya labor culminó de manera exitosa. La otra expedición clave para los argentinos fue realizada por el escocés William Speirs Bruce, pues le permitió el primer establecimiento más próximo a la Antártida:

El siguiente paso decisivo en la presencia argentina en la Antártida tuvo lugar en enero de 1904, un mes después del arribo de la Uruguay, cuando el gobierno argentino compró el observatorio magnético y meteorológico construido en el otoño de 1903 por la expedición escocesa bajo el mando de William Speirs Bruce en la isla Laurie, perteneciente al grupo de las islas Orcadas del Sur¹⁶.

¹⁶ *Ibíd.* p. 35.

Con la compra de este refugio Argentina dio un nuevo paso en su proyección hacia la Antártica, pues permitió el establecimiento de una base más estable y de mejor calidad en 1906.

Mientras tanto, Chile también estaba dando pasos decisivos en esa dirección ya que estaba entregando las primeras concesiones mediante decretos gubernamentales: 1) 1902 a Pedro Pablo Benavides para desarrollar la pesca en las islas Diego Ramírez y San Idelfonso; 2) en 1906 a Enrique Fabry y Domingo de Toro Herrera, sobre las islas Diego Ramírez, Shetland del Sur y tierras más al sur; 3) 1906 a la Sociedad Ballenera de Magallanes, a quienes se entregó la concesión de las islas Shetland del Sur y donde uno de sus miembros (Adolfo Andresen) instala la primera base ballenera en isla Decepción. A partir de ese momento y ante las protestas del gobierno de Argentina, se decidió delimitar la zona antártica, declarar sus derechos internacionalmente y crear una expedición de reconocimiento. Para el canciller Hunneus Gana los derechos de Chile se fundamentaban en:

- a) En su calidad de nación más cercana, calidad que le confiere derecho preferente.
- b) En la continuidad geofísica y geográfica de los continentes sudamericano y antártico
- c) En las varias mercedes otorgadas por el Rey de España para explorar sus tierras y sus mares, todas las cuales se ejercitaron sujetas a la gobernación de Chile.
- d) En el supremo testimonio que el excelso prócer don Bernardo O'Higgins nos legó bajo su firma en 1831.
- e) En las tradicionales e incesantes actividades pesqueras de nuestros pobladores de Magallanes.
- f) En las concesiones que nuestro gobierno ha expedido sobre sus mares y tierras en tiempos recientes con fines industriales y administrativos¹⁷.

Para ello se organizó una expedición a las regiones polares, cuyo monto se estimó en 150.000 pesos de la época, solicitados por medio de un proyecto de ley al Congreso Nacional desde el poder Ejecutivo, que fue aprobado y que a su vez dio origen a la organización de la primera Comisión Antártica el 2 de agosto de 1906, pero que finalmente dicho viaje no se concretó debido al terremoto de 1906 (16 de agosto) que asoló Valparaíso, además de la contienda presidencial de ese año, por lo que tanto las catástrofes naturales como las elecciones impidieron el desarrollo del proyecto. A su vez, se establecieron los primeros derechos de Chile en la Antártica ese mismo año, lo que deja expresado el canciller Hunneus en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas accio-

¹⁷ HUNNEUS Gana, Antonio. *Antártida*. Santiago. Imprenta Chile. 1948. pp. 9–10.

nes consiguieron que implícitamente Argentina reconociera dicha reclamación, al sentarse a negociar como iguales las posibilidades de dominio de la Antártida, algo que el propio canciller Hunneus reconoce como la internacionalización de los derechos de Chile en el continente.

Por medio de dichos actos el gobierno chileno buscaba llegar a un acuerdo con Argentina, considerando la presencia de otros países en el territorio antártico. Por ello “entre 1906 y 1908 se llevaron a cabo reuniones entre autoridades argentinas y chilenas en un intento por definir una frontera común en la Península Antártica”¹⁸. La idea era fomentar un acuerdo que tratase a la Antártica como un territorio de propiedad chileno-argentina, por lo que se debía establecer una división apropiada. Tales acciones iban en directa relación con las actitudes de Gran Bretaña, sobre la península antártica y los archipiélagos más cercanos que ya comenzaba a reclamar como propios. Por ello, la cancillería chilena busca un acuerdo:

Es así, que Hunneus Gana buscando lograr un entendimiento, inició conversaciones con Anadón con el fin de definir los derechos chilenos y argentinos sobre el sector, además de proponer la creación de una Comisión Mixta Chileno-Argentina para planificar una expedición antártica conjunta. El primer punto fracasó ante el silencio trasandino. Es así, que el Canciller pasó a la segunda etapa dejando constancia en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1906, que: “...nuestras relaciones con la República Argentina han progresado en cordialidad y en nada la menoscaban las diferencias subsistentes acerca de algunas posesiones en la región polar...”¹⁹.

Bajo estas conversaciones se buscó dividir por la mitad la península: el sector derecho y el archipiélago de las Shetland del Sur para Chile y el izquierdo junto a las Orcadas del Sur para Argentina. Esas posibilidades de entendimiento se enfriaron cuando se conoció la negativa del canciller argentino Estanislao Zeballos, quien ve tanto a Chile como Brasil no solo como vecinos, sino que también como enemigos en la idea de una Argentina de gran tamaño. Se analizó otro acuerdo, dejando el archipiélago de las Shetland del Sur divididas entre chilenos y argentinos, pero antes de la firma del mismo se le solicitó la renuncia al Canciller Zeballos. Por lo tanto, en dos momentos puntuales se paralizó esta idea, que planteaba una solución de Antártida Americana siendo desechada sin considerarse esta como una vía de acuerdo, pero a ello se debe agregar un nuevo problema más:

Para Chile se abrió un nuevo frente diplomático cuando Gran Bretaña, basándose en el descubrimiento de territorios *res nullius*, promulgó unas Cartas Patentes,

¹⁸ *Ibíd.* p. 45.

¹⁹ MANCILLA, Pablo. *Op. Cit.* p. 144.

donde evidenciaba sus pretensiones a una parte de la Antártica y que generaron un verdadero problema para el Derecho Internacional. La primera Carta Patente fechada el 21 de julio de 1908, establecía que: "...el grupo de las islas conocidas con el nombre de Georgias del Sur, Orcadas del Sur, Shetland del Sur, Islas Sándwich y el territorio conocido como Tierra de Graham, situados en el Océano Atlántico Sur, al sur del paralelo cincuenta de latitud sur, ubicados entre los grados veinte y ochenta de longitud oeste, son parte de Nuestro Dominio...²⁰.

Esta carta constituye el primer reclamo formal de Gran Bretaña sobre las islas australes y, con ello, del continente antártico, ya que incluye la península y archipiélagos de su alrededor como parte inequívoca de su dominio. Tal acción significaba alegar derechos en las Shetland del Sur, consideradas de dominio chileno desde el siglo XIX; y con Argentina por las Orcadas del Sur. Con este último país habían intercambiado notas de protesta entre 1906 y 1908, especialmente por los observatorios meteorológicos que se habían instalado. Sin duda, el fin de la década demostró el fin de los acuerdos conjuntos privilegiando las reclamaciones de cada uno de los involucrados.

CONCLUSIONES

La relación chileno–argentina de fines del siglo XIX y XX muestra procesos de crisis y conversaciones bilaterales de manera alternada. Sin duda, el tratado de 1881 significó el acuerdo formal de ambos países de una frontera en el plano sudamericano, pero la falta de conocimientos del terreno ocasionó desavenencias en las siguientes décadas extendiendo el plazo de las delimitaciones finales. La Antártica como territorio nuevo no fue ajena a esta competencia, considerando que todavía estaba en proceso de exploración y que muchas expediciones europeas trataban de desentrañar sus secretos, mientras que Chile y Argentina buscaban desarrollar sus derechos soberanos.

Durante los 20 años de espacio temporal de este artículo, se puede observar que las primeras intenciones de ambos países fue dejar en manos de privados la exploración y explotación de estas tierras por medio de concesiones de explotación de sus recursos naturales, pero que en el caso chileno se comprendió que estas medidas no eran suficientes para las actividades que se estaban realizando en esas regiones, por lo que se desarrolló un reglamento (1892) que constituye la primera ordenanza que se aplica en la zona antártica. Con ello, Chile demuestra que posee intereses claros en el área antártica mediante un reglamento que regula tanto las actividades económicas como la procedencia de los barcos que realizaban la explotación de los recursos marinos, un paso

²⁰ Ibíd. p. 145.

importantísimo en la soberanía antártica. Argentina, en cambio, todavía discutía las razones de establecer una expedición que significase un interés real por las tierras polares o dejar concesiones en manos de extranjeros que buscaban explotar la ballena o el lobo marino. Fue entonces que Punta Arenas se convierte en el punto de proyección y escala de muchas exploraciones extranjeras, ya que era la ciudad más grande en esa latitud y, por lo tanto, el bastión chileno a orillas del estrecho de Magallanes.

La siguiente década es una de las más prolíficas en cuanto al desarrollo de una política antártica, ya que en ella podemos ver acciones por separado y en conjunto entre chilenos y argentinos frente a países europeos que comenzaban a realizar sus reclamaciones. Los establecimientos en islas Orcadas del Sur (Argentina) y Shetland del Sur (Chile) fueron sinónimo del comienzo de una preocupación real por el continente, ya que les otorgaron un posicionamiento claro frente a la península antártica, ya sea por la explotación de recursos balleneros o en el establecimiento de pequeñas bases a partir de refugios. También se puede observar que estuvo presente en ambas naciones el interés de trabajar por una Antártica Sudamericana, que privilegiase en conjunto a los dos Estados. No obstante, cuestiones políticas de diverso orden terminaron desechando las posibilidades de acuerdo de ese momento que hubiesen constituido una gran oportunidad de alianza conjunta. Empero, a fines del periodo volvemos a encontrar a Chile y Argentina realizando acciones por separado, vigilando el accionar de Gran Bretaña que reclamaba ambas zonas como su propio dominio, es decir, volviendo atrás todos los avances conseguidos en las conversaciones diplomáticas.

Por lo tanto, se puede concluir que las relaciones exteriores chileno-argentinas se desarrollaron como una política de Estado en este periodo, que fueron beneficiadas y perjudicadas por las circunstancias del momento (desastres naturales, discusiones políticas) por lo que se pueden considerar ambivalentes, ya que se buscó una política en el continente tanto de forma unilateral como bilateral, privilegiando los decretos y establecimiento de las primeras reclamaciones, desechando las posibilidades de un acuerdo común para protegerse de las potencias extranjeras; por lo tanto fueron fluctuantes, reflejo sin duda de las complejas negociaciones desarrolladas en los límites en el continente americano (Puna de Atacama, Abrazo del Estrecho) las cuales dieron como resultado el abandono de las ideas de la Antártica Sudamericana en pos del desarrollo de políticas separadas en el continente blanco a lo largo de la primera mitad del siglo XX con secciones delimitadas (Tierra de O'Higgins y Tierra de San Martín); hasta la firma del Tratado Antártico, donde nuevamente las conversaciones fueron necesarias para obtener el anhelado *statu quo* polar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEVEDO, Juan y CARVAJAL, David. Ordenanza de pesca de 1892. Antecedentes y desarrollo en el territorio de Magallanes. 1880–1902. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 5 (3) 11-29. Julio–Septiembre 2014.
- BENJAMÍN, Walter. Sobre el concepto de historia. (Fecha de consulta 30 de julio de 2017). Recuperado de: [<https://histomesoamericana.files.wordpress.com/2012/02/benjamin-sobre-el-concepto-de-historia.pdf>]
- CAÑAS Montalva, Ramón. Geopolítica oceánica y austral. Santiago. Colección Academia de Guerra. 2008.
- FONTANA, Pablo. La Pugna Antártica. El conflicto por el sexto continente 1939–1959. Buenos Aires. Guazavirá Ediciones. 2014.
- FOUCAULT, Michel. El orden del discurso, Barcelona: Tusquets editores, 1992.
- GENEST, Eugenio. El Instituto Geográfico Argentino como pionero de la actividad científica argentina en la Antártica. En: LEÓN, Consuelo y JARA Mauricio. Esbozando la historia antártica latinoamericana. Valparaíso. LW Editores. 2013.
- HEIDEGGER, Martin. Ser y Tiempo. Santiago: Ed. Universitaria, 1992.
- HUNNEUS Gana, Antonio. Antártida. Santiago. Imprenta Chile. 1948.
- JARA, Mauricio. Las islas australes y los prolegómenos de la política antártica chilena. 1892–1896. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 3 (4) 269-286. Octubre-Diciembre 2012.
- MANCILLA, Pablo. Algunos antecedentes sobre la política antártica chilena. 1892–1917. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 3 (3) 137-150. Julio–Septiembre 2012.
- MANZANO, Karen. Discursos fundacionales en la zona austral: El caso de la Patagonia. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 7 (3) 21–33. Julio–Septiembre 2016.
- MANZANO, Karen. El sueño del Libertador. O’Higgins y los indicios del pensamiento geopolítico chileno antártico. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 9 (1) 26–38. Enero–Marzo 2018.
- MARTINIC, Mateo. Cien años de política antártica. Algunas reflexiones de cara al futuro. **Revista de Estudios Hemisféricos y Polares**. Valparaíso. Vol. 1 (3) 1-10. Julio–Septiembre 2010.
- PINOCHET de la Barra, Óscar. La Antártica chilena. Santiago, Editorial del Pacífico. 1955.

LA DEFENSA ARGENTINA DEL SIGLO XXI: DEL ACTIVISMO SUBREGIONAL AL GLOBALISMO RELATIVO[∞]

EMILSE CALDERÓN*

RESUMEN

El presente artículo analiza la inserción internacional de Argentina en la dimensión estratégico-militar de las Relaciones Internacionales durante el siglo XXI en función del repaso de las propuestas esgrimidas desde el kirchnerismo y el macrismo para la defensa nacional. Partiendo de un abordaje metodológico cualitativo, la idea que se sustenta es la falta de resultados concluyentes para mejorar el modo de estar en el mundo que tiene Argentina con respecto a la seguridad internacional, tanto con la gestión kirchnerista y su planteo de activismo subregional como con los intentos macristas de globalismo relativo. En este sentido, deviene central la mirada teórica interméstica que destaca el condicionamiento del contexto doméstico, en este caso, a través de la carencia de una conducción política sólida de la Defensa que brinde una respuesta a las problemáticas estructurales del sector.

Palabras clave: *defensa nacional; inserción internacional; política exterior, conducción política de la defensa; kirchnerismo; macrismo.*

THE ARGENTINE DEFENSE OF THE 21ST CENTURY: FROM SUBREGIONAL ACTIVISM TO RELATIVE GLOBALISM

ABSTRACT

This article analyzes the international insertion of Argentina in the strategic-military dimension of International Relations during the 21st century, based on the revision of the proposals made from Kirchnerism and Macrismo for national defense. Starting from a qualitative methodological approach, the idea sustained is the lack of conclusive results to improve the way of being in the world that

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ex becaria CONICET (posgrado tipo I y II y posdoctoral), Fulbright y National Defense University, Argentina. emilsecalderon@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 250418 - Fecha de aceptación: 290518.

Argentina has, with respect to international security, both with the Kirchnerist management and its sub-regional activism proposal, and with the Macristas attempts of relative globalism. In this sense, the external - internal theoretical perspective that emphasizes the conditioning of the domestic context, through the lack of a solid political leadership of the Defense that may provide an answer to the structural problems of the sector, becomes central in this case.

Key words: national defense; international insertion; foreign policy; political defense conduction; kirchnerism; macrismo.

A DEFESA ARGENTINA DO SÉCULO XXI: DO ATIVISMO SUB-REGIONAL À GLOBALISMO RELATIVO

RESUMO

Este artigo analisa a inserção internacional da Argentina na dimensão estratégico-militar das Relações Internacionais durante o século XXI, com base na revisão das propostas feitas pelo Kirchnerismo e Macrismo para a defesa nacional. A partir de uma abordagem metodológica qualitativa, a idéia sustentada é a falta de resultados conclusivos para melhorar a maneira de ser no mundo que a Argentina tem em relação à segurança internacional, tanto com a gestão Kirchnerista quanto com a proposta de ativismo sub-regional e com a tentativas macristas de globalismo relativo. Nesse sentido, a perspectiva teórica intersetorial que enfatiza o condicionamento do contexto doméstico torna-se central, neste caso, pela falta de uma sólida liderança política da Defesa que responda os problemas estruturais do setor.

Palavras-chave: defesa nacional; inserção internacional; política externa; condução de defesa política; kirchnerismo; macrismo.

INTRODUCCIÓN

En Argentina los debates acerca del estado del Sistema de Defensa Nacional y de la Política de Defensa¹ tienen un denominador común: el desaliento que generan en función de una realidad que parece inmodificable pese a los cambios políticos e ideológicos acontecidos a nivel de la conducción política nacional. Es así como los albores del siglo XXI ya han sido testigo del paso de los

¹ Se comprende por Política de Defensa aquella política pública que promueve la seguridad del Estado Nacional en un contexto de anarquía internacional y que cuenta con una faceta doméstica y otra externa.

gobiernos kirchneristas con doce años de gestión y la promesa incumplida del retorno del Estado y su involucramiento en todos los aspectos de la vida política de la Nación, incluido el sector de la Defensa². Asimismo, la llegada promisoriosa del macrismo ya ha dejado varios sinsabores en lo que respecta al futuro de las Fuerzas Armadas pese a que, como afirman desde el propio gobierno, es una institución democrática crucial para el logro de los objetivos de campaña³.

Pero este panorama no sorprende y tampoco es ajeno a la realidad regional dado que, desde el fin del conflicto bipolar con el triunfo del bloque occidental liderado por Estados Unidos, los asuntos de Defensa han perdido peso como parte de la cosa pública en los Estados latinoamericanos. A excepción de algunos casos puntuales, la Defensa en tanto área de acción política no se ha caracterizado por despertar el interés de las sociedades nacionales y, por ende, no ha sido percibida por las dirigencias como un tema de la agenda doméstica susceptible de atraer votos al momento de las elecciones⁴. De hecho, en Argentina esta tendencia se encuentra fuertemente instalada a instancias de un pasado muy poco memorable ligado a la intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política del país, particularmente durante la última dictadura militar. Esto propicia un escenario complejo en el que se articulan distintas variables susceptibles de ser analizadas. Por un lado, se conjugan una gestión deficiente de la Política de Defensa como política pública, un Estado que adolece de una institución militar operativa para la realización de su misión principal y una sociedad civil dividida respecto a la necesidad misma de la existencia de dicha institución y de cuál debe ser su rol. Por el otro, un Estado que no ha definido de manera certera el “modo de estar en el mundo” que aspira a desarrollar, en este caso, frente al devenir de la seguridad internacional⁵.

El presente artículo, entonces, recupera esta última arista de la problemática en cuestión y propone como interrogante a dilucidar ¿en qué medida la faceta externa de la Política de Defensa argentina, articulada con la dimensión estratégico-militar de la política exterior y guiada por una estrategia de inserción⁶, produjeron resultados conducentes con mejorar el modo de estar en el mundo en lo que respecta a las cuestiones de seguridad internacional durante el período

² El Frente para la Victoria llegó al poder de la mano de Néstor Kirchner en mayo 2003, luego en 2007 asumió como presidente Cristina Fernández de Kirchner y fue reelecta en 2011, concluyendo su mandato en diciembre de 2015.

³ Cambiemos ganó las elecciones de diciembre de 2015 bajo la conducción de Mauricio Macri.

⁴ PION BERLIN, David y TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, Texas, vol 42 (No. 3): 2-22, 2007.

⁵ PARADISO, José. Ideas, ideologías y política exterior en Argentina, [en línea] 2007 [Fecha de consulta: 16 de julio de 2016]. Disponible en <http://www.funag.gov.br/bibliotecadigital/revistas-dep>

⁶ La estrategia de inserción internacional que un Estado despliega consiste en un conjunto de lineamientos y premisas que guían su accionar externo y es susceptible de ser analizada a través de sus supuestos ideológicos subyacentes, la auto-percepción del Estado y la percepción del sistema internacional.

do 2003-2017? La idea que se sustenta a lo largo del escrito es que la Defensa Nacional en el siglo XXI, sea durante el período de activismo subregional del kirchnerismo o con los intentos de globalismo relativo del macrismo, no cuenta con resultados concluyentes que mejoren el modo de estar de Argentina en el mundo con respecto a la seguridad internacional.

Desde un punto de vista metodológico, se plantea un abordaje cualitativo dado su mayor pertinencia para la obtención y reconstrucción de la evidencia empírica. El mismo se concreta a través de un estudio de caso, que emplea como técnicas de recolección de datos los fichajes bibliográficos y documentales de las fuentes escritas primarias y secundarias las cuales son trabajadas mediante la técnica de análisis de contenidos. Asimismo, se puede anticipar que la sistematización del contenido contempla un esquema de cuatro apartados. Estos se dedican respectivamente a abordar el modelo de inserción internacional del Frente para la Victoria centrado en el activismo subregional, la propuesta de Cambiemos de un globalismo relativo y una referencia a la persistencia de los problemas estructurales del sector que, finalmente, dan lugar a un apartado conclusivo que los enlaza a un intento de explicar los motivos por los cuales las propuestas del kirchnerismo y macrismo no devienen en resultados concluyentes para la inserción.

Por último, y con respecto a los dos apartados finales cabe señalar que, si bien este artículo deja a un lado la faceta doméstica de la Política de Defensa como contenedora de los asuntos ligados a la política militar y a la planificación de la Defensa Nacional en términos estratégicos, tácticos y operativos, se parte de un enfoque interméstico de las Relaciones Internacionales. Tal mirada sobre el modo en que la política doméstica condiciona la política exterior, recogido de los aportes teóricos de Robert Putnam, Gideon Rose y Celso Lafer, se despliega en función de la existencia de un contexto interno marcado por la deuda crónica en torno a las capacidades de las Fuerzas Armadas y la dilución de su misión principal frente al ejercicio asiduo de las tareas secundarias. Ambas problemáticas atraviesan al sector desde el retorno de la democracia en 1983 y no han podido ser subsanadas.

EL ACTIVISMO SUBREGIONAL DEL KIRCHNERISMO

Pasados los primeros tiempos del gobierno de Néstor Kirchner cuando la política exterior estuvo abocada a definir el proceso de renegociación de la deuda externa y, específicamente, en 2005 a partir del mandato de Nilda Garré en la cartera de Defensa, el sector comenzó a contar con una inusitada atención por parte del gobierno nacional. La conducción Política de la Defensa se materializó desde una perspectiva formal-legal y se lograron avances en la gestión general del área. Así, varias medidas para afianzar la supremacía civil sobre la institución militar se fueron sucediendo al igual que algunas decisiones concernientes a cla-

rificar las premisas del Sistema de Defensa Nacional vinculadas al Planeamiento Estratégico Militar y Logístico, el Sistema de Investigación y Desarrollo de la Defensa y la producción para la Defensa⁷. En lo referido a la dimensión externa, por otra parte, el kirchnerismo mantuvo el correlato entre su estrategia de inserción internacional y los lineamientos externos establecidos para la Política de Defensa y esto se reflejó en una política exterior con resultados preponderantemente positivos en función de los objetivos propuestos.

De este modo, la estrategia de inserción kirchnerista partió de supuestos ideológicos cercanos al autonomismo de Juan Carlos Puig y se dirigió a mostrar un cambio en la política externa asociado al distanciamiento del pasado. Por tanto, se levantaron las banderas del final del alineamiento automático con Estados Unidos y de la necesidad de alcanzar una inserción en el sistema internacional más beneficiosa a través de la integración subregional, poniendo el foco de atención en el Mercosur. Asimismo, dicha estrategia se instauró en base a una autopercepción del Estado positiva ligada a la superación de la des-inserción generada en 2001 mediante un proyecto anclado en la identidad nacional, la cual se configuró en torno a la condición de Argentina como un país en desarrollo y latinoamericano. De este modo, la premisa basal fue la necesidad de diseñar un proyecto propio que permitiera a la Argentina ingresar y pensar al mundo desde su identidad nacional⁸. Este supuesto modificó el orden de prioridades en política exterior y jerarquizó la relación con Brasil, América del Sur y, en general, Latinoamérica. Además, tal estrategia de inserción percibía al sistema internacional como multipolar y global favoreciendo al multilateralismo y la diversificación de vínculos, aunque sin soslayar la existencia de los dobles estándares, los efectos negativos de la globalización y la tendencia del sistema internacional a la conformación de bloques. De hecho, tales bloques en tanto instancias de cooperación se comprendían como herramientas de autonomía para contrabalancear los efectos nocivos de la globalización y permitir que el Estado tuviese una inserción más provechosa gracias a la promoción de los intereses nacionales desde una plataforma regional.

Consecuentemente, la estrategia de inserción durante el kirchnerismo se construyó de adentro hacia afuera⁹ en tanto continuación necesaria de una política doméstica sustentada en el mercado interno y se privilegió los vínculos, prime-

⁷ CALDERÓN, Emilse. La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas, *Relaciones Internacionales*, La Plata (N° 50), 2016.

⁸ KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, [en línea] 2003 [Fecha de consulta: 20 de julio de 2010]. Disponible en http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php

⁹ BUSSO, Anabella. Notas sobre la estrategia de inserción internacional. *En su: Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario, UNR, 2016. pp. 31-48.

ro, con el Mercosur como instancia de integración, luego la Unasur y la Celac en tanto mecanismos de diálogo y cooperación en la dimensión político-diplomática. Asimismo, se reforzaron algunas relaciones bilaterales específicas, en particular con Venezuela, China y Rusia.

Por otra parte, la estrategia de inserción internacional referenciada estuvo en consonancia con la confección de la Política Internacional de Defensa que reflejó los lineamientos externos de la Política de Defensa. La misma, establecida en el decreto 1714/09¹⁰, comenzó a aplicar la derogación de las hipótesis de conflicto con los países de la región a la planificación del instrumento militar al adoptarse una lógica de planeamiento por capacidades. Además, se instauró un modelo de Defensa defensivo, autónomo y cooperativo que situó a Sudamérica como área prioritaria de acción externa y a Latinoamérica como segundo círculo de interés estratégico. De este modo, Argentina liga de manera sustantiva su inserción internacional a la subregión favoreciendo los lazos cooperativos a través del fomento de la confianza mutua y de instancias de diálogo político sobre la Defensa, como el Consejo de Defensa Sudamericano. En sintonía con esto, además, el kirchnerismo propone la reconstrucción de la industria de Defensa con miras a ampliar en el mediano y largo plazo el margen de autonomía en el equipamiento de las Fuerzas y en la adquisición de capacidades.

Por último, la dimensión estratégico-militar de la política exterior reflejó la correspondencia arriba indicada entre los lineamientos externos de la Política de Defensa y la estrategia de inserción internacional. Ello en función, particularmente, de la atención otorgada por el gobierno nacional al fortalecimiento de Unasur como bloque capaz de consensuar posiciones comunes con respecto a los asuntos de paz y seguridad internacional. En este sentido, Argentina apoyó la creación del Consejo de Defensa Sudamericano en 2008 y participó activamente en la concreción de sus planes de acción. Asimismo, propuso el establecimiento del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa en 2009 e, incluso, mediante el Decreto 1691/06 le adicionó a las Fuerzas Armadas una cuarta tarea subsidiaria ligada a su contribución con el proceso de construcción de un sistema de Defensa subregional¹¹. Al mismo tiempo, a nivel regional y a propuesta de Argentina, se constituyó la Asociación Latinoamericana de Centros para Operaciones de Paz en 2007 y el país participó en el mecanismo “2x9” para Haití. Finalmente, también se buscó robustecer los vínculos de confianza mutua y cooperación a nivel bilateral, particularmente con los Estados sudamericanos y, en general, con el resto de los países de América Latina. Así, se concretaron experiencias de comple-

¹⁰ Directiva de Política de Defensa Nacional [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2010]. Disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html

¹¹ Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas [en línea] 2006 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2009] http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html

mentación e integración con Chile (Cruz del Sur) y Perú (Compañía de Ingenieros General San Martín); se suscribieron 29 acuerdos bilaterales con Estados de la región frente a 15 firmados con países del resto del mundo y entre los cuales se encuentran el Tratado de Maipú con Chile y el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Defensa con Brasil¹², se realizaron el 80% de los ejercicios militares combinados con Estados sudamericanos, siendo el 30% con Brasil y el 27% con Chile y se concretó con Brasil el proyecto Gaucho, entre otros¹³.

Considerando lo expuesto, se puede concluir que durante la gestión kirchnerista existe una especie de tríada virtuosa constituida por la estrategia de inserción, la Política de Defensa y la política exterior con resultados que se presumen positivos con relación a la inserción internacional de Argentina y que decantaron en un especie de activismo subregional. Esta promoción del bloque sudamericano como instancia de diálogo y cooperación puede ser leída en el marco de las cuotas de autonomía relacional¹⁴ que potencialmente es capaz de brindar en tanto plataforma subregional que respalda discursivamente el accionar internacional de Argentina en relación a cuestiones específicas. Al respecto, baste con mencionar el respaldo de la Unasur al reclamo histórico de Buenos Aires referido a Malvinas, a través de la reafirmación del interés regional por este territorio en particular y del rechazo a las actividades unilaterales del Reino Unido, específicamente, la exploración de recursos naturales no renovables de la plataforma continental argentina y la realización de ejercicios militares. De hecho, los Estados sudamericanos se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarboles la bandera ilegal de las Islas Malvinas¹⁵.

No obstante, se debe aclarar que dicho activismo a partir de 2011 empieza a perder impulso en un contexto de incremento de la tensión en el vínculo con Estados Unidos articulado con la complejización de las realidades nacionales de varios Estados sudamericanos y el corrimiento de Chávez, Da Silva y Kirchner como figuras promotoras de la unidad subregional. Incluso, al mismo tiempo, se concretan otros cursos de acción con un sentido distinto y que pueden ilustrarse con la firma de los acuerdos de cooperación con Rusia y China. Sin embargo, el kirchnerismo mantuvo su discurso oficial sobre la necesidad de promocionar la

¹² Ministerio de Defensa. Detalle en la reducción del gasto en la jurisdicción defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/03/15/noticia-filtrado-documento-interno-ministerio-defensa-argentino-proponiendo-amplios-recortes.html>

¹³ CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

¹⁴ RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos* [en línea]. 2002, N° 21 [Fecha de consulta 15 de julio de 2017]. Disponible en: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>

¹⁵ Comunicado 10 de agosto de 2009. Cuestión de las Islas Malvinas [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2011]. Disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/UNASUR_2009_-_quito_-_cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf

Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano al igual que los vínculos bilaterales tradicionales y continuó proyectando un accionar externo conducente con ello. Entre los principales ejemplos de ello se encuentran la realización entre 2011 y 2015 de los Ejercicios Conjuntos Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz “Unasur”; la participación desde 2014 de FADEA en Unasur Aero S.A.; la concreción de 10 de los 29 acuerdos bilaterales firmados desde 2003 con países de la región son posteriores a 2011; el fortalecimiento del vínculo con Chile en relación a la política antártica y a la implementación del acuerdo de Maipú al igual que el diálogo y cooperación con Brasil¹⁶.

LA PROPUESTA DE GLOBALISMO RELATIVO DEL MACRISMO

El macrismo lleva adelante su gestión desde hace casi dos años y medio y las acciones externas del gobierno se direccionaron a subrayar un cambio de rumbo que implica una recomposición del vínculo con Estados Unidos y la potenciación de las relaciones con los Estados europeos. En este marco, la conducción política de la Defensa adolece de un planteo formal que se haya dado a conocer públicamente de cuál es la Política de Defensa. Sin embargo la misma se puede dilucidar a través de las señales dadas con respecto a una vocación de reconstrucción del vínculo con la institución militar y la puesta en valor de su rol de cara a la sociedad civil. En este sentido, se destaca la toma de decisiones a nivel doméstico que apuntan a revalorizar a las Fuerzas Armadas en cuestiones de forma y con un significado simbólico, pero también de fondo y con implicancias para la gestión del sector¹⁷. Asimismo, se advierte una retórica favorable a la puesta en marcha de acciones destinadas a recomponer las capacidades de las Fuerzas a través de adquisiciones y de la producción de la industria de Defensa Nacional.

En cuanto a la estrategia de inserción de Cambiemos, parte de sus supuestos ideológicos se pueden situar bajo el ala del paradigma globalista y se basa en una autopercepción del Estado positiva en el sentido de que Argentina vivencia un cambio aperturista en función de su vuelta al mundo y la desideologización de la política exterior que apunta a evitar la confrontación y, por ende, el aislamiento internacional¹⁸. El sistema internacional se percibe como atravesado por la globalización cuyas consecuencias se entienden únicamente como oportu-

¹⁶ ACTIS, E., BUSSO, A., CALDERÓN, E. y ZELICOVICH, J. De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015), *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario (N°125), enero-junio 2017.

¹⁷ CALDERÓN, Emilse. El perfil doméstico de la Política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario (N°125), enero-junio 2017.

¹⁸ FRENKEL, Alejandro. Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2017]. Disponible en: <http://www.oralc.com.uy/wp-content/uploads/informe-de-coyuntura-n%c2%ba2-oralc-editado.pdf>

nidades que el país debe aprovechar¹⁹. Por lo tanto, la estrategia de inserción se construye de afuera hacia adentro y el rol protagónico lo tienen las inversiones externas y la integración competitiva en los mercados globales de los sectores de la economía nacional ligados a los commodities²⁰. Esta visión del mundo no reconoce una jerarquía de Estados al momento de buscar estrechar lazos por lo que marca la necesidad de construir relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo²¹. No obstante, es innegable que Washington es el eje de esta estrategia de inserción y a partir de la recomposición del vínculo se espera fortalecer el acercamiento a las potencias occidentales en general. Por otra parte, si bien la región latinoamericana figura como un espacio primordial de la política exterior, las aspiraciones integracionistas se canalizan a través del Mercosur y la Alianza del Pacífico, dejándose de lado a la Unasur y la Celac. En este sentido, la decisión adoptada en abril del corriente año de abandonar la Unasur dadas las disidencias con la actual presidencia de Bolivia resulta esclarecedora de tal accionar. Por tanto, se privilegia una estrategia de inserción más ligada a lo económico-comercial sustentada en la integración regional entendida bajo el paradigma de regionalismo abierto, en concordancia con la necesidad de contar con una plataforma regional para insertarse en los mercados globales, atraer capitales, potenciar la exportación de commodities y no afectar el vínculo con Estados Unidos. Luego sí, aparecen China y Rusia como países de interés.

En lo referido a la dimensión externa de la Política de Defensa, la carencia de documentación oficial acerca de lo que en el kirchnerismo se conoció como la Política Internacional de la Defensa, torna difícil indicar si existe o no un correlato de aquella con la estrategia de inserción internacional. Esto, además de operar en contra de la transparencia como premisa importante de la conducción política de la Defensa, obstaculiza el análisis sobre cómo dicha vinculación se refleja en la política exterior para evaluar si la misma cuenta o no con resultados positivos. No obstante, las declaraciones y decisiones adoptadas por el Ejecutivo Nacional y la cartera de Defensa permiten caracterizar las directrices externas de la Política de Defensa, pudiéndose confirmar la continuidad de la derogación de las hipótesis de conflicto así como también del modelo defensivo. No ocurre esto con las dimensiones postuladas para dicho modelo ya que se deja de lado la autonómica y se modifica el eje estratégico de la cooperativa, anulándose la lógica de círculos concéntricos que le otorgaba un sitio de privilegio a América del Sur como área prioritaria de acción externa.

¹⁹ MACRI, Mauricio. Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 5 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauriciomacri-antelaasamblealegislativa>

²⁰ BUSSO. Loc. Cit.

²¹ MACRI. Loc. Cit.

Por tanto, existe cierta correspondencia entre los lineamientos externos de la Política de Defensa deducidos de la praxis política del gobierno de Cambiemos y su estrategia de inserción internacional. Así también, se puede afirmar que tal correspondencia se refleja en la dimensión estratégico-militar de la política exterior lo cual resulta evidente, por ejemplo, con el relegamiento sufrido por el Consejo de Defensa Sudamericano como instancia de diálogo y cooperación específica de los asuntos de Defensa y el relanzamiento de las relaciones con Estados Unidos. De hecho Washington es identificado como interlocutor principal y el gobierno de Macri ha favorecido la recomposición de un vínculo mucho más fuerte en las cuestiones de Seguridad Internacional, siendo la visita de Obama en 2016 y los compromisos establecidos sobre seguridad y Defensa el puntapié inicial en tal sentido. Asimismo, los múltiples contactos con funcionarios de alto nivel del gobierno norteamericano sostenidos por la cartera de Defensa cuya agenda se focaliza en el narcotráfico, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y el terrorismo. Bajo la administración Trump es esperable que esos nuevos bríos en el vínculo bilateral tengan continuidad porque, si bien aún no está clara la política que se pretende desarrollar con América Latina, en posguerra fría la política exterior hacia la región es conducida preponderantemente según las premisas del Departamento de Defensa cuyo accionar se articula en función de la lucha contra el narcotráfico²².

Por otra parte, esa recomposición de relaciones con el país del norte es acompañada por dos líneas de acción complementarias. Una direccionada a reposicionar la arquitectura de seguridad continental por sobre los avances del Consejo de Defensa Sudamericano para propiciar el retorno de Argentina, a decir del entonces ministro Martínez, a sus lugares de pertenencia originales²³. Esta decisión diluye la prioridad estratégica de la Unasur y se ilustra, por ejemplo, en la suspensión de los Ejercicios combinados Unasur en 2016 y 2017 así como en la escasa actividad del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y la Escuela Sudamericana de Defensa. En este sentido, el último acontecimiento antes mencionado sobre la permanencia de Argentina en la Unión refuerzan la idea de la escasa probabilidad de que la gestión de Macri accione fomentando el diálogo a nivel sudamericano.

Otro curso de acción es el dirigido a relanzar las relaciones con Estados cercanos a Washington por lo cual las reuniones de Martínez han sido mayoritariamente con funcionarios de primera línea de países como Francia, Bulgaria, República Checa, España e Israel, siendo asiduas las declaraciones sobre la

²² CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

²³ Info de Prensa N° 257/16. El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notid=277>

voluntad del gobierno de normalizar relaciones que han sido tradicionales para Argentina y que en los últimos años se habían encontrado como mínimo descuidadas. Por su parte las agendas, en términos generales, incluyeron las posibilidades de entablar relaciones comerciales a través de adquisición de equipos por parte de Argentina y de realizar proyectos conjuntos así como cuestiones ligadas a intercambios, formación y capacitación y la cooperación en el marco de las misiones de mantenimiento de la paz.

Para finalizar, el gobierno de Macri también ha reafirmado los vínculos con las contrapartes tradicionales y de mayor relevancia que tiene Argentina en el área de Defensa, Chile y Brasil, a través de la concreción de distintas reuniones al más alto nivel en las que se conversó sobre misiones de paz, programas antárticos, control y monitoreo de las fronteras y cooperación científico y técnica. Asimismo, persistieron las vinculaciones nuevas establecidas por el gobierno kirchnerista con China/Rusia mediante declaraciones de intención en ese sentido y la continuidad de los proyectos preexistentes²⁴.

Considerando lo expuesto, durante la gestión macrista se puede concluir la existencia de cierta correspondencia entre los lineamientos externos de la Política de Defensa deducidos de la praxis política y la estrategia de inserción internacional la cual decantó en un globalismo relativo, dado que el vínculo con Estados Unidos se perfila como central y determinante en materia de inserción. En cuanto a los resultados de dicho globalismo, dado que el tiempo que dista entre la asunción de Cambiemos y la escritura de este artículo es mucho más reducido que el comprendido para el caso de los gobiernos del Frente para la Victoria, es difícil avizorar el carácter de los mismos en términos de positivos o no. Sin embargo, sí se proyectan con mayor certeza las dudas con respecto al abandono de ciertos cursos de acción desplegados durante el kirchnerismo a favor de la promoción de la subregión como espacio de defensa común, para ser reemplazados por el retorno de un vínculo con Washington cuyo eje en temas de defensa pasa por las amenazas no tradicionales.

Y COMO TELÓN DE FONDO DE LAS PROPUESTAS PARA LA DEFENSA NACIONAL DEL SIGLO XXI...

Habiendo presentado la propuesta del Frente para la Victoria y de Cambiemos como insumos para, en el apartado final del artículo, analizar si las mismas redundaron en una situación provechosa desde la perspectiva de la inserción internacional de Argentina en los asuntos de seguridad internacional, es necesario atender al devenir de la dimensión doméstica de la Política de Defensa en or-

²⁴ Los encuentros sostenidos entre el Ministerio de Defensa y los funcionarios de distintos Estados se pueden consultar en la sección de noticias de la página web de dicho ministerio.

den al enfoque interméstico anunciado en la introducción. Más específicamente, observar si la conducción política de la Defensa en tanto "...gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la Política de Defensa como política pública"²⁵, puede considerarse de calidad. Esto, para el caso de Argentina, supone responder a las problemáticas que atraviesan al sector desde la vuelta a la democracia, es decir, la deuda crónica en torno a las capacidades de las Fuerzas Armadas y la dilución de su misión principal frente al ejercicio asiduo de las tareas secundarias. Estas problemáticas se ligan, respectivamente, por un lado, a la combinación nociva de un porcentaje minúsculo del presupuesto de Defensa destinado a inversiones para, cuanto menos, mantener operativos y actualizar los recursos materiales de las Fuerzas, con la continuidad de un despliegue territorial, una estructura y un funcionamiento de la institución castrense que responden a los criterios vigentes durante la Guerra Fría cuya lógica de conflictividad era distinta. Por otro lado, se vinculan con la preponderancia del empleo de la institución militar en tareas secundarias lo cual, considerando el escenario en torno a sus capacidades, dificulta seriamente sus probabilidades de estar en condiciones de concretar la que, legalmente, es su misión primaria.

En este sentido, con relación a la primera situación problemática, es casi unánime entre especialistas nacionales como Alejandro Corbacho, Carlos Escudé, Juan Manuel Ugarte, Juan Battaleme y Rosendo Fraga, la ponderación acerca de lo escaso que resulta el presupuesto de Defensa para solventar las mejoras necesarias que las Fuerzas requieren con miras a modernizarse o, cuando menos, para mantener las capacidades y recursos mínimos que la convierten en un instrumento susceptible de ser operado. Asimismo, internacionalmente se reconoce la gravedad de este estado de cosas y resuena la contundencia de las apreciaciones negativas sobre el estado de las Fuerzas Armadas²⁶.

En lo que respecta a la gestión kirchnerista de la defensa, en términos generales se podría decir que hubo muestras concretas de una conducción política sólida en función de las decisiones tomadas con miras a afianzar la supremacía civil y contribuir con la definición del Sistema de Defensa Nacional²⁷. No obstante, la puesta en marcha de tales decisiones no partió ni se complementó con acciones tendientes a subsanar la problemática estructural de las capacidades. Por lo tanto, la proactividad político-institucional formal de esos años se desdibuja frente a los datos más elementales del presupuesto de Defensa que ilustran la imposibilidad de superar la situación de indefensión, más allá de lo planificado en el Plancamil de 2011 que, además, no se llegó a concretar. La conjunción de que

²⁵ CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

²⁶ UGARTE, Juan Manuel. Argentina sin capacidad de defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta 30 de julio de 2017].
Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/argentinacapacidaddefensa_0_yNCxW8zZ.html

²⁷ CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

casi el 80% del presupuesto se destine a los gastos de personal con que solo un 5% se oriente a inversiones y un 0,2% a investigación y desarrollo²⁸, es categórica al respecto. Más aún cuando tal distribución se implementa para unas Fuerzas Armadas que desde la perspectiva de su distribución territorial, su estructura y funcionamiento no responde a los requerimientos de Defensa actuales del país²⁹. Incluso, también considerando que, a decir de algunos especialistas, el cambio del modelo de planeamiento del instrumento militar acentúa el carácter deficitario del presupuesto al establecer un rango de planificación demasiado amplio que requiere niveles de inversión superiores a los existentes para superar la lógica tradicional reactiva y contar con Fuerzas polivalentes y flexibles.

Por su parte, en el tiempo que lleva gobernando el macrismo, se anunció sobre finales de 2016, sin concreción hasta el momento, un plan plurianual de recuperación de la capacidad militar que remitía a un bosquejo variopinto de adquisiciones que no parecían responder a un criterio unívoco de planificación de las Fuerzas³⁰. Esto se conjuga, por un lado, con las noticias que desde inicios de 2017 perfilan un ajuste en el presupuesto de Defensa para 2018³¹. Por el otro, con la poca homogeneidad de acción frente a la producción de la industria de Defensa Nacional en tanto canal de aprovisionamiento ya que, pese a que se subraya su valor y se capitalizan algunos progresos estratégicos puntuales desarrollados durante el kirchnerismo, se dejan de lado otros varios proyectos sin alternativas a la vista. Este es el caso de la presentación en sociedad durante 2016 del primer vuelo de ensayo del Avión Pampa III, la producción de antenas omnidireccionales para corbeta MERO 140, la modernización del primer Hércules C 130, el patentamiento del radar LIDAR entre otros, y, en el marco del plan de ajuste, las decisiones de no remotorizar el avión Pucará, dejar de fabricar los radares primarios RPA 3D, no modernizar los radares transportables y cancelar distintas obras, programas y proyectos de Fabricaciones Militares y del Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa³². Este estado de cosas

²⁸ Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Nacional, [en línea] 2015 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf

²⁹ SOPRANO, Germán y LAFFERRIERE, Guillermo. Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar. *Revista Brasileira De Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro Vol 1 (Nº 3), 2011.

³⁰ OBARRIO, Mariano. Lanza un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas>

³¹ TOKATLIAN, Juan Gabriel. Lectura de una carta [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2017]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/secciones/el-pais/notas>; FRAGA, Rosendo. Cómo será la nueva agenda en Defensa, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://desarrolloydefensa.blogspot.com.ar/2017/07/como-sera-la-nueva-agenda-en-defensa.html>

³² Ministerio de Defensa. Detalle en la reducción del gasto en la jurisdicción defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/03/15/noticia-filtrado-documento-interno-ministerio-defensa-argentino-proponiendo-amplios-recortes.html>

contrasta de forma contundente con el reconocimiento del macrismo para con la institución militar, incluso en lo referido a su importancia para la consecución de los objetivos de gobierno en tanto parte constitutiva del Estado³³. Reconocimiento que ha tenido también su contraparte en el plano de las acciones, varias con un alto impacto simbólico y comunicacional³⁴.

En segunda instancia, en lo atinente a la problemática estructural ligada a la dilución de la misión principal de las Fuerzas Armadas frente al ejercicio asiduo de las tareas secundarias, tanto el kirchnerismo como el macrismo no solo no han accionado para revertir esa situación sino que tomaron decisiones que determinaron una confirmación de la tendencia vigente. Esencialmente, el empleo asiduo fronteras adentro de las Fuerzas tiene lugar bajo el formato de participación en operaciones de seguridad interior y en tareas de apoyo a la comunidad nacional. Estas instancias están legalmente contempladas como tareas subsidiarias, no obstante, en función de su intensidad y del contraste que se genera entre ésta y los problemas de las Fuerzas relativos a sus capacidades, se puede indicar que tal empleo va en detrimento de las posibilidades de la institución de llevar adelante su misión principal produciéndose de hecho un desplazamiento de la misma en favor de las tareas secundarias.

Durante la gestión kirchnerista la mencionada intensidad con que las Fuerzas Armadas cumplen con sus tareas secundarias queda ilustrada con datos como que entre 2013 y 2014, 18 de las 23 provincias recibieron efectivos de las Fuerzas para dar respuestas a distintos eventos adversos así como la puesta en marcha de los operativos de apoyo a la comunidad Campaña Buque Sanitario y Operativo de Mejoramiento de Barrios³⁵. También merece una mención especial el inicio de la intervención de las Fuerzas en la lucha contra el narcotráfico mediante el Operativo Fortín en 2007, su confirmación con el Operativo Frontera Norte sistemáticamente prorrogado hasta 2015 y en el marco del cual en 2013 se llegaron a emplear 4.500 infantes del Ejército, además de los preexistentes.

Por su parte, específicamente en lo referente al combate contra el narcotráfico, el macrismo ha confirmado esa tendencia a través del Operativo Fronteras y el decreto 228 de Emergencia de Seguridad Pública que continúan el denominado apoyo logístico de los militares en el noroeste del territorio nacional mediante la optimización del uso de la infraestructura de radarización disponible. Incluso, parece que el Ejecutivo está redoblando la apuesta con la decisión de crear una Fuerza de Despliegue Rápido conformada por las tres Fuerzas para

³³ Info de Prensa N°217/16. Loc. Cit.; Info de Prensa N° 184/16. El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>

³⁴ CALDERÓN. Emilse. 2017. Loc. Cit.

³⁵ Resdal. Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe [en línea] 2014 [1 de junio de 2017]. Disponible en: <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-esp-completo.pdf>

aportar apoyo logístico en los operativos de las Fuerzas de seguridad que así lo requieran³⁶. La naturaleza de dicha decisión, no obstante, se condice con el giro estratégico accionado por el macrismo que ubica a Washington como interlocutor privilegiado en los asuntos de seguridad internacional y posiciona a Argentina de manera explícita ante la disyuntiva de avanzar por la senda de la militarización de la agenda de seguridad pública. De este modo resulta necesario atender al modo en que se materializa el compromiso entre Obama y Macri de marzo de 2016 en virtud de que, históricamente, el modo de vinculación que Estados Unidos favorece con los países de la región para luchar contra el narcotráfico prioriza el combate militar de la oferta de droga³⁷. Dicho compromiso alude al trabajo en conjunto contra el crimen organizado y el tráfico de drogas y, por lo pronto, conllevó a la jerarquización del tema en la agenda bilateral y al restablecimiento de los programas de cooperación e intercambio de información. No obstante, considerando la lógica de trabajo conjunto que prepondera en el contexto nacional actual entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Defensa, la concreción de lo convenido en 2016 puede terminar por involucrar a la cartera de Defensa de manera más intensa.

Consecuentemente, la promesa del kirchnerismo relativa al retorno e involucramiento del Estado en la Defensa en tanto parte constitutiva de la vida política de la Nación, cae en saco roto al igual que la relevancia retórica dada por el macrismo a las Fuerzas Armadas como institución democrática crucial para el logro de los objetivos de su gobierno. Ambas premisas no han sido suficientes para dar vuelta la página así como tampoco los avances del kirchnerismo en el encuadre normativo-institucional de la Defensa o las iniciativas para comenzar a recuperar la industria nacional ligada al sector, ni las decisiones y acciones adoptadas por el macrismo en favor de la institución castrense.

En cualquiera de los casos, el estado de cosas prevaleciente no se ha visto modificado de modo sustancial y la Defensa Nacional continúa en un estado de indefinición desde una perspectiva práctica ya que las Fuerzas Armadas circunscriben su accionar a la consecución de sus tareas secundarias, acomodándose en una realidad nacional en la que parece no tener cabida. Por consiguiente, la puesta en marcha de las propuestas del kirchnerismo y del macrismo muy difícilmente puedan redundar en una situación provechosa desde la perspectiva de la inserción internacional, incluso más allá de algunos resultados positivos que puedan conllevar, porque no se encuentran ancladas en una conducción política de la Defensa sólida que haya dado respuesta a las problemáticas estructurales que

³⁶ DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad, [en línea] 2018 [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/07/el-ministerio-de-defensa-creara-una-fuerza-de-despliegue-rapido-para-apoyar-a-todas-las-fuerzas-de-seguridad/>

³⁷ CALDERÓN. 2016. Loc. Cit.

afectan al sector. De este modo tanto la deuda crónica en torno a las capacidades de las Fuerzas Armadas como la difusión de su misión principal frente al asiduo ejercicio de las tareas secundarias son problemáticas que continúan vigente e impactan en la inserción estratégico-militar del país. Y esto ocurre en un contexto caracterizado por la siempre urgente agenda económica que no deja márgenes para abordar de manera estratégica y a largo plazo un área cuyos asuntos pueden esperar porque no han sido problematizados de manera masiva a nivel de la sociedad civil. Remite además, y a consecuencia de esto último, al poco atractivo electoral que tienen las cuestiones de Defensa en Argentina y a los recelos aún vigentes en la sociedad ante cualquier modificación del statu quo pos dictadura de la situación de las Fuerzas Armadas.

De este modo, tarde o temprano, los distintos gobiernos sucumben a la inercia que provoca la ausencia de un debate en la sociedad civil cualitativamente superador del acaecido en la década del ochenta y que sopesa cuál es el rol, la estructura y la formación pertinente para las Fuerzas Armadas en función de un contexto internacional con una lógica de conflictividad mixta y contenedor, a nivel subregional, de algunos avances relevantes en pos del diálogo político sobre la materia.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ACTIVISMO SUBREGIONAL VS. GLOBALISMO RELATIVO: DUDAS Y DEBILIDADES

El escenario configurado en el apartado anterior ligado a las deudas crónicas y los debates ausentes acerca de la defensa nacional, permiten presumir que las propuestas kirchnerista y macrista, más allá de los méritos parciales que se les puedan atribuir, no han logrado decantar en resultados concluyentes en términos de inserción. Sin embargo, esto no exime de la necesidad de reflexionar acerca de los aciertos y los yerros de ambos modelos. Más aún teniendo en cuenta que tales propuestas se basan en lineamientos parcialmente diferentes de política internacional de Defensa y están guiadas por estrategias de inserción disímiles.

En el caso del kirchnerismo lo virtuoso de la tríada *estrategia de inserción-Política de Defensa-política exterior*, no logra impactar de modo concluyente en la inserción internacional de Argentina por focalizarse casi exclusivamente en la subregión sudamericana y desarrollarse de modo acompasado al desenvolvimiento de otra tríada cuyas características fueron absolutamente negativas. Las mismas se refieren a la debilidad estratégica y operativa de las Fuerzas Armadas, a una retórica política de sobrestimación de las probabilidades de alcanzar una integración en Defensa en América del Sur y a un vínculo en tensión con Estados Unidos que, coherente con un discurso oficial preponderantemente confrontativo, no generó mayores grados de autonomía. Por lo tanto, deviene necesario consi-

derar una serie de circunstancias que relativizan la pertinencia de la estrategia de inserción internacional del kirchnerismo o, cuanto menos, obligan a repensar su impronta en términos más flexibles. A saber: la fragilidad institucional del Consejo de Defensa Sudamericano y de la Unasur cuyos niveles de actividad más interesante estuvieron ligados a figuras presidenciales específicas y a un contexto político-ideológico particular que con el discurrir de los años entró en declive; el hecho de que los logros más concretos del Consejo de Defensa Sudamericano se materializaron en la realización de seminarios, talleres y encuentros a nivel técnico y académico; la ocurrencia de procesos de modernización y actualización de los sistemas de armas, con distintas intensidades, en todos los Estados sudamericanos; la fluidez de los vínculos de Estados Unidos con Brasil y Chile en asuntos estratégico-militares.

No obstante, cabe reconocer también que durante el kirchnerismo la inserción estratégico-militar del país se incrementó en los términos propuestos por la estrategia de inserción del gobierno y siguiendo los lineamientos externos de la Política de Defensa. Así se reforzó de manera notable los lazos con la subregión, siendo que el modo de estar en el mundo de los años previos tuvieron como eje estratégico-militar el alineamiento con Estados Unidos y la cercanía con los Estados de Europa occidental, mientras que los vínculos con Sudamérica se circunscribían esencialmente al fomento de las medidas de confianza mutua con Chile y Brasil. En consecuencia, el sustento empírico de dicho incremento se encuentra en la multiplicación de lazos formales con los Estados sudamericano a nivel multilateral y bilateral, en la fluidez del diálogo político en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano y la Unasur, en los consensos alcanzados frente a escenarios de tensión y en la densificación de los vínculos puntualmente con Chile y Brasil.

Y este estado de cosas acontece paradójicamente en simultáneo con la situación de extrema fragilidad del instrumento militar, cuya naturaleza operativa es constantemente puesta en duda y que año a año sigue retrasando su modernización. Esto dificulta la concreción de la dimensión cooperativa del modelo defensivo resintiendo la inserción de Argentina en los términos propuestos por el gobierno kirchnerista, en función de su propia estrategia de inserción. Un ejemplo de esto son los problemas de financiamiento de Cruz del Sur y la reducción de la participación de las Fuerzas Armadas en ejercicios combinados por cuestiones de costos como ocurrió con el Operativo Cruces 2013, o debido a las condiciones deficientes de los recursos de las Fuerzas como aconteció con la corbeta Espora en 2012³⁸. En sintonía con esto, pero desde otra perspectiva, la dimensión coo-

³⁸ AGUILERA, Edgardo. Espora: marinos, apurados para abandonar Sudáfrica [en línea] 2012 [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2014]. Disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=660368>; DE VEDIA, Mariano. La Argentina quedó afuera de un importante ejercicio militar en Brasil, [en línea] 2013

perativa también fue afectada indirectamente por la circunstancia de que el foco de atención del instrumento militar durante el kirchnerismo estaba puesto en la acción fronteras adentro. Al respecto, retomando como dato de la realidad el apoyo logístico que desde 2007 prestaron las Fuerzas Armadas en el combate contra el narcotráfico en el noroeste del país a través del operativo Fortín I, resulta difícil de entender el sentido de que los militares argentinos quedasen excluidos de las instancias cooperativas internacionales concretadas en las zonas de frontera y vinculadas a la lucha contra las amenazas no tradicionales. Si bien es cierto que ello aconteció en función del respeto de una de las premisas fundacionales del Sistema de Defensa Nacional que diferencia seguridad y Defensa, también lo es el hecho de que internamente tal distinción estaba perdiendo nitidez bajo determinadas circunstancias y espacios geográficos. Y si esto lo combinamos con el hecho de que a nivel subregional y regional se fortalece la tendencia a establecer lazos cooperativos para afrontar tales desafíos transnacionales y que esto impacta en la inserción que tienen los Estados³⁹, se puede decir que al menos hubiese sido provechoso evaluar los costos y beneficios de que Argentina permanezca al margen de dichas instancias de vinculación. Más aún siendo que desde el kirchnerismo se reconocía a la subregión como un espacio único de seguridad y en función de ello se proponía una integración en Defensa.

Por su parte, el giro estratégico dado por el macrismo, si bien como se dijo la distancia temporal desde su inicio es mucho menor que el período kirchnerista, tampoco parece estar impactando de manera concluyente o, al menos, significativa en la inserción internacional de Argentina en tanto se mantienen vigentes las problemáticas que ejercen un condicionamiento negativo sobre la misma. En particular con respecto a las capacidades de las Fuerzas, se puede advertir que hasta que no se produzca una recomposición de las mismas o se transite con decisiones contundentes y consensuadas un camino planificado estratégicamente al respecto, los virajes internacionales que puedan acontecer difícilmente produzcan resultados provechosos. Ello en función de que el modo que tiene Argentina de estar en el mundo no será de interés para el resto de los Estados hasta que tal inserción tenga el potencial de generar algún tipo de consecuencias. En este sentido sería interesante preguntarse acerca de los motivos que llevaron a ignorar lo convenido en el Plancamil de 2011 sobre aprovisionamiento de las Fuerzas, siendo que independientemente de la valoración que se pueda hacer de su con-

[Fecha de consulta: 18 de junio de 2014]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1635787-la-argentina-queda-afuera-de-un-importante-ejercicio-militar-en-brasil>

³⁹ En cuanto a la cooperación interestatal en la subregión con respecto a la lucha contra el narcotráfico, a efectos ilustrativos se puede mencionar la estrecha relación que existe entre Colombia, Brasil y Perú en las zonas de frontera compartida y que se refleja, por ejemplo, en la conclusión de distintos acuerdos y memorándums de entendimiento, la puesta en marcha de mecanismos bilaterales de consulta y diálogo y la concreción de ejercicios combinados entre sus Fuerzas Armadas.

tenido, dicho plan de capacidades fue producto de un proceso de planificación militar llevado adelante por el Ministerio de Defensa, en articulación con el Estado Mayor Conjunto. En igual sentido, habría que rever la costumbre de realizar adquisiciones sueltas siguiendo una lógica de emparchar las necesidades de las Fuerzas que, desde hace tiempo ya, se presentan como estructurales y reclaman un plan sistemático de aprovisionamiento. Por último, la recomposición de las capacidades es un indicador central también porque en función de las decisiones que se tomen sobre las adquisiciones militares y el direccionamiento de la producción industrial nacional se puede estimar, más allá de la retórica política, si se prioriza la misión principal de las Fuerzas Armadas en detrimento de las tareas secundarias, si se hace lo contrario, o si se exploran alternativas que le permitan a la institución ir recobrando capacidades en ambos sentidos de modo razonable⁴⁰.

Por otra parte, la decisión de impulsar las relaciones con Estados Unidos trae aparejadas dudas por el hecho de que ello se manifieste como excluyente con relación a los cursos de acción desplegados durante el kirchnerismo para la promoción de la subregión como espacio de defensa común. De hecho, si bien cuesta creer en la posibilidad de que se reediten las relaciones carnales de los años noventa ocurridas con los gobiernos de Carlos Menem, en función de la misma evolución que tuvo el liderazgo norteamericano luego de 2003 y de la aparición de otros jugadores globales de peso indiscutido como Rusia y China, el otrora espacio subregional compartido en cuestiones de defensa parece estar cada vez más lejano. Lo cierto es que el gobierno de Cambiemos parece estar ajeno a los mecanismos e instrumentos generados en el marco del proceso de integración de la Unasur y del Consejo de Defensa Sudamericano, al tiempo que da muestras claras de su decisión de fortalecer el eje de cooperación en torno a las amenazas no tradicionales, particularmente la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Y este es un punto en particular que puede causar dificultades si se tiene en cuenta que la legislación nacional rechaza la militarización de la lucha contra las drogas, premisa central que guía el modo de relacionamiento que Washington, a través del Departamento de Defensa, tiene con la región y que intenta instalar mediante los compromisos y acuerdos establecidos con el gobierno de Cambiemos. Esta articulación de cuestiones difícilmente pueda acarrear un condicionamiento positivo en términos de inserción.

Consecuentemente, de cara a los años venideros, deviene necesario reflexionar sobre la necesidad de construir una inserción internacional activa que no desdeñe ni desarticule los mecanismos de diálogo y las herramientas de fomento de la confianza mutua y la cooperación que a nivel subregional se fueron construyendo en los últimos tiempos. Muy por el contrario, y en vistas de la si-

⁴⁰ CALDERÓN. 2017. Loc. Cit.

tuación de paz intrarregional, este debiese ser el ámbito primario de inserción a partir del cual Argentina haciendo un uso pragmático de tales instrumentos proyecte su modo de estar en el mundo en lo que respecta a los asuntos de seguridad internacional. Ello en vistas de que manteniendo aceitado el engranaje de diálogo político subregional y avanzando en la cooperación, Argentina tiene más posibilidades de promover sus intereses en dos sentidos; por un lado, poniendo sobre el tapete y logrando el apoyo en asuntos de interés para la Nación como la soberanía de Malvinas. Nótese el contraste entre las comunicaciones ya mencionadas en el marco de la Unasur al respecto de ese tema y, en un contexto de desarticulación del proceso de diálogo subregional, las noticias sobre los aterrizajes de aviones Hércules de la Royal Force en territorio brasileño para realizar escalas técnicas y de carga de combustible que datan de 2015⁴¹, y por el otro, logrando una agenda de contrapeso con Estados Unidos con quien es necesario poder desarrollar un vínculo no confrontativo pero que permita posicionar el interés nacional en las cuestiones de seguridad internacional y respetar los criterios y la lógica doméstica al momento de abordar una determinada problemática de seguridad de manera cooperativa como es el caso de la lucha contra el narcotráfico.

No obstante, para finalizar, debe quedar claro que un ejercicio de reflexión como el propuesto adolece de proyección práctica, real y concreta, si persiste el estado de indefinición con respecto a la planificación del instrumento militar en función de una determinación certera de su rol, como ocurrió durante el kirchnerismo y acontece actualmente con el macrismo. De persistir esta situación, las dudas y debilidades se proyectarán de igual modo sobre las propuestas venideras, con independencia de su contenido.

⁴¹ DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa detectó otros dos vuelos militares desde Malvinas hacia Brasil, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2017/05/11/defensa-detecto-otros-dos-vuelos-militares-desde-malvinas-hacia-brasil/>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIS, E., BUSSO, A., CALDERÓN, E. y ZELICOVICH, J. De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015), Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario (N°125), enero-junio 2017.
- AGUILERA, Edgardo. Espora: marinos, apurados para abandonar Sudáfrica [en línea] 2012 [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2014]. Disponible en: <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=660368>
- BUSSO, Anabella. Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En su: Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011). Rosario, UNR, 2016.
- CALDERÓN, Emilse. La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas, Relaciones Internacionales, La Plata (N° 50), 2016.
- CALDERÓN, Emilse. El perfil doméstico de la Política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario (N°125), enero-junio 2017.
- Comunicado 10 de agosto de 2009. Cuestión de las Islas Malvinas [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2011]. Disponible en: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/UNASUR_2009_-_quito_-_cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf
- DE VEDIA, Mariano. La Argentina quedó afuera de un importante ejercicio militar en Brasil, [en línea] 2013 [Fecha de consulta: 18 de junio de 2014]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1635787-la-argentina-queda-afuera-de-un-importante-ejercicio-militar-en-brasil>
- DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa detectó otros dos vuelos militares desde Malvinas hacia Brasil, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://www.infobae.com/politica/2017/05/11/defensa-detecto-otros-dos-vuelos-militares-desde-malvinas-hacia-brasil/>
- DINATALE, Martín. El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad, [en línea] 2018 [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2018]. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/07/el-ministerio-de-defensa-creara-una-fuerza-de-despliegue-rapido-para-apoyar-a-todas-las-fuerzas-de-seguridad/>

- Directiva de Política de Defensa Nacional [en línea] 2009 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2010]. Disponible en http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html
- Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas [en línea] 2006 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2009] http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/index.html
- FRAGA, Rosendo. Cómo será la nueva agenda en Defensa, [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 22 de julio de 2017]. Disponible en: <http://desarrolloydefensa.blogspot.com.ar/2017/07/como-sera-la-nueva-agenda-en-defensa.html>
- FRENKEL, Alejandro. Muevan el mundo que me quiero subir: política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2017]. Disponible en: <http://www.oralc.com.uy/wp-content/uploads/informe-de-coyuntura-n%c2%ba2-oralc-editado.pdf>
- Info de Prensa N° 184/16. El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>
- Info de Prensa N° 217/16. El presidente Macri encabezó la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=237>
- Info de Prensa N° 257/16. El ministro Martínez se reunió con el presidente del Consejo de Delegados de la Junta Interamericana de Defensa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=277>
- KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, [en línea] 2003 [Fecha de consulta: 20 de julio de 2010]. Disponible en http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php.
- MACRI, Mauricio. Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 5 de junio de 2016]. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa>
- Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa Nacional, [en línea] 2015 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: http://www.mindef.gov.ar/institucional/pdfs/libro_blanco_2015.pdf

- Ministerio de Defensa. El ministro de Defensa y el jefe de Gabinete anunciaron aumentos en la escala salarial de las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 8 de setiembre de 2016] Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=204>
- Ministerio de Defensa. Detalle en la reducción del gasto en la jurisdicción defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2016] Disponible en: <http://www.infodefensa.com/latam/2017/03/15/noticia-filtra-documento-interno-ministerio-defensa-argentino-proponiendo-amplios-recortes.html>
- OBARRIO, Mariano. Lanzan un ambicioso plan para reequipar a las Fuerzas Armadas [en línea] 2016 [Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1955600-lanzan-un-ambicioso-plan-para-reequipar-a-las-fuerzas-armadas>
- PARADISO, José. Ideas, ideologías y política exterior en Argentina, [en línea] 2007 [Fecha de consulta: 16 de julio de 2016]. Disponible en <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/revistas-dep>
- PION BERLÍN, David y TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America. Latin American Research Review, Texas, vol 42 (No. 3): 2-22, 2007.
- Resdal. Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe [en línea] 2014 [1 de junio de 2017]. Disponible en: <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-esp-completo.pdf>
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. Perfiles Latinoamericanos [en línea]. 2002, N° 21 [Fecha de consulta 15 de julio de 2017]. Disponible en: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>
- SOPRANO, German y LAFFERRIERE, Guillermo. Vino nuevo en odres viejos. La Política de Defensa Nacional de la argentina democrática y la configuración de su instrumento militar. Revista Brasileira De Estudos Estratégicos, Río de Janeiro Vol 1 (N° 3), 2011.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. Lectura de una carta [en línea] 2017 [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2017]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/secciones/el-pais/notas>
- UGARTE, Juan Manuel. Argentina sin capacidad de defensa [en línea] 2017 [Fecha de consulta 30 de julio de 2017]. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/argentinacapacidaddefensa_0_yNCxW8zZ.html



TEMAS DE ACTUALIDAD

LOS CAMBIOS DE LAS NORMAS Y ESTRUCTURAS DE LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA EN SUDAMÉRICA[∞]

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

Una de las tendencias más marcadas de la política de defensa comparada en Latinoamérica, tras la Guerra Fría, es la sanción de nuevas leyes y la realización de reformas en las estructuras de defensa en diversos países de la región. Tales reformas estuvieron dirigidas a concluir con las consecuencias del referido conflicto y a fortalecer la naciente democracia, como también a establecer el control civil sobre las Fuerzas Armadas y a modernizar los respectivos sistemas de defensa. La implementación de estas nuevas leyes y reformas reconoció dificultades y en algunos casos retrocesos, pero en conjunto constituye una innegable tendencia en la región.

Palabras clave: Defensa; Democratización; control civil; leyes; estructuras.

THE CHANGES OF THE NORMS AND STRUCTURES OF THE DEFENSE IN SUDAMÉRICA: A COMPARATIVE VISION

ABSTRACT

One of the most marked trends of defense policy comparative analysis in Latin America, after the Cold War, is the sanction of new laws and the reforms made in defense structures in various countries of the region.

These reforms were aimed to end the consequences of the aforementioned conflict and strengthening the nascent democracy, as well as establishing civil control over the Armed Forces and modernizing their defense systems. The implementation of these new laws and reforms recognized difficulties and in some cases setbacks, but together it is an undeniable trend in the region.

Key words: Defense; Democratization; oversight; laws; structures.

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires, y profesor en grado y postgrado en dicha Universidad, así como en otras Universidades e Institutos Universitarios. Argentina. manuguart@gmail.com, jmugarte@derecho.uba.ar

[∞] Fecha de recepción: 220118 - Fecha de aceptación: 290518.

AS MUDANÇAS DAS REGRAS E ESTRUTURAS DA DEFESA NA AMÉRICA DO SUL UMA VISÃO COMPARATIVA

RESUMO

Uma das tendências mais marcantes da política comparativa de defesa na América Latina, após a Guerra Fria, é a sanção de novas leis e a realização de reformas nas estruturas de defesa em vários países da região. Essas reformas visavam acabar com as conseqüências do conflito acima mencionado e fortalecer a democracia nascente, bem como estabelecer o controle civil sobre as Forças Armadas e modernizar os respectivos sistemas de defesa. A implementação dessas novas leis e reformas reconheceu dificuldades e, em alguns casos, retrocessos, mas juntos é uma tendência inegável na região.

Palavras-chave: Defesa; Democratização; controle civil; leis; estruturas.

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios en las normas y estructuras de la conducción de la defensa en Sudamérica: causas, orientación y propósitos

El presente trabajo comprende un breve análisis de las normas y estructuras fundamentales en materia de defensa en la mayoría de los países sudamericanos, centrándonos particularmente en aquellas relativas a la conducción de la defensa. La omisión entre otros de Colombia, obedece a que dicho país al presente se encuentra viviendo la experiencia de un proceso de paz que probablemente determinará cambios en esta materia, por lo que parece aconsejable aguardar, para luego efectuar un análisis de la materia en relación a él.

¿Qué habremos, en consecuencia, de examinar? Fundamentalmente, los cambios producidos en Sudamérica en las normas y estructuras vigentes en materia de defensa, con particular orientación a aquellas relativas a la conducción de la defensa y, como un aspecto de tal conducción, a la formulación y elaboración de la política de defensa dentro del órgano ejecutivo, sin desconocer el rol que también cabe al órgano legislativo en dicha materia.

Son objeto de análisis los cambios más importantes que se han producido desde la restauración del sistema democrático en los países sudamericanos, hasta la actualidad.

En definitiva, desde el restablecimiento de la democracia en Latinoamérica a partir de su restauración en Perú el 18 de mayo de 1980, en Bolivia el 10 de octubre de 1982, seguidos por Argentina el 10 de diciembre de 1983, y luego en

rápida sucesión, por los restantes países latinoamericanos, hasta el momento actual, se produjo por una parte la desaparición en diversos casos de los condicionamientos y peculiaridades heredados de los gobiernos militares y la modificación de las características derivadas de la implementación de las doctrinas antes aludidas durante los aludidos gobiernos, y por otra, se establecieron en algunos casos estructuras adecuadas para la conducción política de la defensa y en definitiva para la formulación y aplicación de una política de defensa eficaz –más allá de que tal formulación y aplicación tuvieran lugar o no en la práctica-. En otros casos, tales cambios se realizaron solo de modo parcial o, simplemente, no se realizaron.

Entre los aspectos de tales normas y estructuras que constituyen objeto de análisis, se encuentran los relativos a la mayor o menor medida en que favorecen el control civil o, más propiamente, el gobierno político de la defensa, que caracteriza a la mayoría de los países con sistema democrático consolidado.

¿Qué normas y estructuras favorecen dicha conducción, y cuáles la dificultan? Las normas y estructuras vigentes en América Latina en materia de defensa, ¿favorecen o dificultan dicho control?

La expresión *control civil* en relación a las fuerzas armadas es y ha sido siempre, como reconoce Samuel Huntington¹ de difícil definición. Dicho autor procuró de todos modos caracterizarlo, señalando que *...Presumiblemente, el control civil tiene algo que ver con el poder relativo de grupos civiles y militares...².*

El logro del *control civil* constituye un desafío importante en cualquier parte del mundo, pero muy especialmente en Latinoamérica, donde ha imperado una larga tradición de asunción de roles políticos e incluso del gobierno por parte de las fuerzas armadas.

En las caracterizaciones de que ha sido objeto el concepto de control civil de las fuerzas armadas, ha sido destacado que éste no comprende solamente evitar el involucramiento institucional de aquéllas en el gobierno político del Estado.

Por el contrario, es también en el área de defensa donde debe cumplirse el principio que debe entenderse vigente en todas las áreas del Estado, relativo a que es la autoridad política quien toma las decisiones fundamentales. Como recordara Yehuda Ben Meir en su estudio sobre las relaciones civiles-militares en Israel³ *...muchas autoridades en el campo (del estudio de las relaciones civiles-militares) apoyan la posición relativa a que el control civil se convierte en quién*

¹ HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, Belknap Press, 1985, p. 80.

² *Ibidem*.

³ BEN MEIR, Yehuda. *Civil Military Relations in Israel*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 15.

de hecho (no en teoría) establece la política de seguridad nacional y determina la asignación de recursos finitos para llenar las necesidades de seguridad...

Consecuencia del logro del control civil sobre las Fuerzas Armadas es la materialización de la conducción política (obviamente no partidista) de la defensa, como objetivo al que puede contribuir sustancialmente la organización de la defensa, concepto en el que incluimos tanto las estructuras de defensa, como *las normas que las establecen y que rigen la organización en sí, comprendiendo también las competencias de los órganos que rigen e integran la defensa, entre ellos, de las fuerzas armadas.*

Entendemos por *conducción política de la defensa* la situación en la cual las decisiones adoptadas por las autoridades electas sobre defensa se traducen efectivamente en los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las Fuerzas Armadas. Ello no excluye, ciertamente, el asesoramiento militar, y los aportes brindados por los militares a las autoridades políticas por todos los niveles de la estructura de defensa y de las fuerzas armadas. Por el contrario, asegurar la adecuada llegada y aprovechamiento del asesoramiento profesional militar para la toma de las decisiones fundamentales de la defensa por parte del poder político, constituye uno de los desafíos que supone el logro de la referida conducción política.

Dicho asesoramiento es de fundamental importancia, por cuanto creemos que una adecuada organización de la defensa debe permitir contar con una *defensa eficaz y eficiente.*

Entendemos que un aspecto importante para ello es el logro del accionar conjunto entre las Fuerzas Armadas, que supone obtener que dichas Fuerzas actúen en la guerra o conflicto armado como un todo integrado, superando la actuación independiente y autosuficiente de cada una de las Fuerzas Armadas. Ello requiere entre otros aspectos el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto, la elaboración por parte de éste de la doctrina militar conjunta, el planeamiento militar conjunto y la conducción del adiestramiento conjunto y, consecuentemente, la concepción de las Fuerzas Armadas individuales como agrupamientos administrativos dedicados al reclutamiento, formación, perfeccionamiento y preparación para la guerra de los elementos operacionales que serán integrados en comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o, si hubiera alianzas, combinados –o bien otros elementos de carácter conjunto- que son los que librarán la guerra bajo la dirección estratégica del Presidente de la Nación, asistido por el ministro de defensa y por el Jefe del Estado Mayor Conjunto o, por este último, por delegación del presidente.

La expresión defensa nacional hace referencia a una función fundamental del Estado, frecuentemente aludida, pero pocas veces precisada en definiciones. La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional argentina la define como *...la integración*

y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo... (art. 2º). Asimismo, el artículo 7ª del referido cuerpo legal estableció que ... *El funcionamiento ordenado del Sistema de Defensa Nacional estará orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización*⁴.

Por su parte, el Libro de la Defensa Nacional 2010 de Chile, señaló a la *Función Defensa* entre las funciones diferenciadas y específicas a través de las cuales debe materializarse la búsqueda de la seguridad del país, disponiendo que ...*La función defensa existe para dar seguridad externa al país, bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional...* Estableció, además, que ...*La función defensa, tal como las demás funciones estatales, requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, mecanismos de control de gestión, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de políticas orientadoras. Una política pública, conocida como política de defensa, recoge todos estos aspectos...*⁵.

Por mencionar ejemplos ajenos a la región, podemos referir que la *Política Básica sobre Defensa Nacional de Japón* establece que ...*El objetivo de la defensa nacional es el de prevenir agresiones directas o indirectas, pero una vez invadidos, repeler tal agresión, y de ese modo, salvaguardar la independencia y la paz de Japón basadas en la democracia*⁶.

En el caso de Malasia ...*El objetivo primario de la Política de Defensa Nacional es el de proteger y defender los intereses nacionales que constituyen las bases de la soberanía, integridad territorial y prosperidad económica de Malasia*⁷.

En definitiva, para Estados que no poseen intereses globales, como es el caso de los Estados sudamericanos, la defensa nacional es la función estatal dirigida al logro de la seguridad externa del Estado, a través de la protección eficaz de la soberanía, independencia e integridad del país por parte de las Fuerzas Armadas y de la totalidad de la población del país adecuadamente organizada, preparadas durante la paz y actuando en caso de conflicto armado internacional ante agresiones militares externas. Dicha función tiene lugar con la inmediata cooperación de la política exterior.

⁴ Ley N° 23.554. Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, 5 de mayo de 1988.

⁵ Ministerio de Defensa de Chile. Libro de la Defensa Nacional 2010, Santiago de Chile, 2010, pp. 108-109.

⁶ Gobierno de Japón. Política Básica sobre Defensa Nacional, adoptada por el Consejo de Defensa Nacional y el Gabinete el 20 de mayo de 1957 (y vigente desde entonces). Disponible en http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/dp02.html (Obtenido el 2 de junio de 2018).

⁷ Gobierno de Malasia. Política de Defensa Nacional de Malasia, Disponible en www.mod.gov.my/images/mindef/lain-lain/ndp.pdf (Obtenido el 2 de junio de 2018).

En ese marco, nos referimos como política de defensa a la política pública tendiente al logro de esa protección eficaz, a través del diseño, instrucción, planeamiento y equipamiento de un instrumento militar que cuente con las capacidades militares requeridas para ello, sostenido por un presupuesto adecuado y con la tecnología e industria de defensa que permitan su desarrollo, así como el planeamiento y preparación de la sociedad para los aspectos no militares de la defensa, fundamentalmente defensa civil y movilización personal e industrial, asegurándose además el estudio y la formación de la sociedad en materia de defensa, y la conducción de la defensa por parte del poder político.

¿Qué tipo de normas y estructuras en materia de defensa contribuyen más acabadamente al logro de este objetivo?

En un trabajo seminal⁸, posteriormente incluido en el libro que hemos co-editado con él⁹, David Pion-Berlin destacó la existencia de una relación entre las estructuras organizativas y funcionales existentes en defensa y las relaciones civiles-militares en un país, señalando particularmente dos aspectos incluidos por Samuel Huntington en su citada obra¹⁰ la distancia de la ubicación burocrática de las Fuerzas Armadas al vértice del poder, y la unidad –o no- con que se presentan ante el poder constitucional, destacando que a menor distancia –tal como sucedería, en caso de dependencia directa respecto de la máxima autoridad– y en el caso de presentarse unidas frente a dicha autoridad –tal como sucedería en el caso de una única Fuerza Armada, o de Fuerzas Armadas con un único comando– se incrementarían el poder y la influencia de las Fuerzas Armadas respecto del poder civil.

Compartiendo estos puntos de vista, por nuestra parte enfatizamos también la importancia negativa del tercer aspecto señalado por Huntington en la aludida obra, la *amplitud* de la misión militar¹¹, señalando que misiones militares más amplias incrementan la influencia militar en asuntos ajenos a la defensa, destacando en base a la experiencia latinoamericana, la importancia crucial que reviste el *control militar de la seguridad interior* para otorgar sustancial influencia política a las Fuerzas Armadas.

En otro orden de ideas, consideramos de crucial importancia asegurar la presencia en el ministerio de Defensa, ámbito de fundamental importancia para asegurar la realización de la mentada *conducción política de la defensa*, de ade-

⁸ PION-BERLIN, David. Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America, Armed Forces and Society [En línea], September 8, 2008, published on September 4, 2008 as doi:10.1177/0095327X08322565 [Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017] disponible en <<http://afs.sagepub.com>>

⁹ PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (editores). Organización de la Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Latinoamérica, Buenos Aires. José Baudino Ediciones, 2013.

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel. Op. Cit. p. 87.

¹¹ *Ibid.*

cuado asesoramiento, tanto civil como militar, sobre todos los aspectos de la formulación, ejecución y control de la política de defensa, en todos sus aspectos.

Por otra parte, resulta innegable que durante la Guerra Fría las normas y estructuras de defensa en América Latina fueron influidas por las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas que imperaron en la región durante dicha época.

Caracterizaron a dicha época conceptos en materia de seguridad de notable amplitud, establecimiento de la dependencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad respecto de las fuerzas armadas o de los ministerios de Defensa; conducción militar de tales instituciones y fuerzas, y de la totalidad de la actividad de inteligencia; otorgamiento a los ministerios de Defensa de un rol meramente administrativo, autonomía de las fuerzas armadas; amplitud de la misión militar, etc.

Concluido el conflicto Este-Oeste dio comienzo en la región la paulatina modificación de las normas y estructuras sancionadas durante dicha época.

En definitiva, haremos aquí una breve revista, desde la indicada perspectiva, de la naturaleza y características de los cambios realizados.

II. LOS CAMBIOS MÁS SIGNIFICATIVOS OPERADOS EN LAS NORMAS Y ESTRUCTURAS DE DEFENSA EN LATINOAMÉRICA

1. Argentina

Con anterioridad a la restauración democrática en Argentina (diciembre de 1983) ésta se caracterizaba por poseer una estructura en materia de defensa con significativas peculiaridades, respecto de aquéllas vigentes en países con sistemas democráticos consolidados.

Existía a la época –prolongada a lo largo de casi tres décadas- una situación consistente en la sujeción de las fuerzas de seguridad y de las instituciones policiales a dependencia de las fuerzas armadas; la vigencia de disposiciones legales que determinaban que los cargos superiores de tales fuerzas e instituciones debían ser ocupados por oficiales militares en actividad, y la introducción en la doctrina, adiestramiento y planeamiento de las primeras, de conceptos y modos de acción de naturaleza bélico-castrense, propios de las segundas.

También los organismos de inteligencia civiles y el propio Servicio Penitenciario Federal estaban a cargo de oficiales militares.

Como hemos señalado en otra oportunidad¹², constituían fundamento de tales circunstancias las doctrinas vigentes durante la Guerra Fría en Latinoamé-

¹² UGARTE, José Manuel. Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa, Buenos Aires, Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005, especialmente p. 205 y ss.

rica, que se expresaban normativamente en la Ley N° 16.970 *Ley de Defensa Nacional*¹³, sancionada durante el gobierno militar (1966).

Un avance sustantivo estuvo representado por la sanción de la *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional* (1988)¹⁴.

Dicha ley definió (artículo 2°) a la defensa nacional como *...la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo...*

Por otra parte, en su artículo 4° dispuso que *...Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial.*

Establecido por el artículo 2 el ámbito conceptual de la defensa nacional con relación a las agresiones armadas externas, excluida expresamente de dicho ámbito la seguridad interior (artículo 4°) y definidas las Fuerzas Armadas como el instrumento militar de la Defensa Nacional (artículo 20) –lo que remitió su misión al ámbito indicado- quedó en definitiva claramente establecida la *misión de las Fuerzas Armadas en relación a las agresiones armadas externas*.

De ese modo, el alcance virtualmente omnicompreensivo asignado al concepto de defensa nacional por la Ley N° 16.970, quedó limitado y precisado de la manera indicada, distinguiéndose por otra parte a la *defensa nacional de la seguridad interior*, estableciéndose que esta última sería regida por una ley especial; delimitándose de ese modo la misión de las *fuerzas armadas*.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1991)¹⁵ estableció por su parte un ámbito para la formulación de políticas, planificación y programación de acciones en seguridad interior, y de conducción de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, así como producción de inteligencia, para la prevención, reducción y persecución del delito, en el ámbito del Ministerio del Interior –hoy, del Ministerio de Seguridad-, y estableciendo la dependencia respecto del referido ministerio, a todos los fines derivados de la seguridad interior, de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

También la Ley N° 24.059 estableció una misión para las Fuerzas Armadas en seguridad interior, pero diversa a la que ejercieran en el pasado. Se les asignó el *apoyo a las operaciones de Seguridad Interior a solicitud del Comité de Crisis* previsto en dicha ley, *con sus servicios de intendencia, sanidad, veterina-*

¹³ Ley N° 16.970. Ley de Defensa Nacional, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

¹⁴ Ley N° 23.554. Ley de Defensa Nacional, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.

¹⁵ Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.

ria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27). Asimismo, se estableció también que en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultara insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad, previa decisión del Presidente de la Nación y declaración de sitio, actuarían con sus elementos de combate; no debiendo esta forma excepcional de empleo, incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas. Cabe señalar que a veintidós años de la sanción de la Ley N° 24.059, esa forma excepcional de empleo no ha sido utilizada.

También cabe destacar la sanción posterior (1998) de la Ley N° 24.948¹⁶ de *Reestructuración de las Fuerzas Armadas*. Ésta dispuso en su artículo 6° como otras misiones de las Fuerzas Armadas ...*Operaciones en el marco de las Naciones Unidas...* y ...*Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos...*

En definitiva, se trata de misiones características del instrumento militar en cualquier parte del mundo.

Ello, y las limitaciones establecidas en materia de seguridad interior, permiten advertir que nos encontramos ante fuerzas armadas con una misión bien definida.

En otros aspectos, en la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, el artículo 10 asignó al Presidente de la Nación ...*la Dirección de la Defensa Nacional y la Conducción de las Fuerzas Armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional...* También le encomendó la formulación, con el asesoramiento del *Consejo de Defensa Nacional*, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, así como el control sobre su confección y ejecución.

También fue asignada al Presidente de la Nación la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidas en Comité de Crisis.

Un aspecto fundamental está representado por las facultades del Ministerio de Defensa, que conforme al artículo 11, ejerce ...*la Dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo...* actuando, además, *como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional...* De dicho Ministerio dependen los

¹⁶ Ley N° 24.948. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 8 de abril de 1998.

Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, por delegación del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16). También imparte el Ministro al Estado Mayor Conjunto las orientaciones para la realización del planeamiento estratégico militar, emitidas por el Presidente de la Nación (artículo 18) pudiendo transmitir al Jefe del Estado Mayor Conjunto las pautas impartidas por el Presidente de la Nación a dicho Jefe para el desempeño de sus funciones, debiendo también controlar tal desempeño (artículo 17 *in fine*).

Un aspecto importante es el relativo a las facultades del Estado Mayor Conjunto, previstas en los artículos 17, 18 y 19 de la ley.

El artículo 17, además de disponer que dicho órgano *...asistirá y asesorará al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar...* le otorgó en exclusividad las funciones propias del accionar conjunto: a) *La formulación de la doctrina militar conjunta*; b) *La elaboración de planeamiento militar conjunto*; c) *La dirección del adiestramiento militar conjunto*; d) *El control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto...*

Se trata de funciones de importancia, especialmente teniendo en cuenta que conforme estableció el artículo 21 respecto del Ejército Argentino, la *Armada de la República Argentina* y la *Fuerza Aérea Argentina...* *Su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto...* lo que determina que tales aspectos fundamentales deben derivarse del planeamiento militar conjunto, ya sea de las amenazas que se consideren o de las *capacidades militares* que el poder político resuelva desarrollar.

Sin perjuicio de su *exclusividad* respecto de las funciones propias del accionar militar conjunto, el *Jefe del Estado Mayor Conjunto* carece en la Ley N° 23.554 de mando respecto de los *Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas*, quienes mantienen con él exclusivamente una *relación funcional a los fines del accionar militar conjunto* (art. 23).

No obstante, el Decreto N° 727/2006¹⁷, reglamentario de la Ley N° 23.554, atribuyó en su artículo 19 al Jefe del Estado Mayor Conjunto la responsabilidad del empleo de los medios militares en tiempo de paz, asignándole a tal efecto el control funcional sobre las fuerzas armadas, con facultad para impartir órdenes, previendo el artículo 20 la creación de una instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional: *un comando operacional*, bajo dependencia del Jefe del Estado Mayor Conjunto, destinado en principio a las referidas operaciones de tiempo de paz.

Cabe señalar por otra parte que conforme dispuso la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, el Ministro de Defensa es quien toma

¹⁷ Decreto N° 727/2006. Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, *Boletín Oficial* de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

las decisiones en materia de equipamiento de las Fuerzas Armadas, con la asistencia y asesoramiento del Estado Mayor Conjunto (artículos 17 a 23).

Un aspecto fundamental de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional es la distinción entre *funciones administrativas* y *funciones operacionales*.

En la Ley N° 23.554, las Fuerzas Armadas individuales constituyen *agrupamientos administrativos* (artículo 22) cuya función fundamental, además del reclutamiento, formación y perfeccionamiento de su personal, es la preparación para la guerra de sus elementos operacionales y su apoyo logístico (artículo 24 2do. párrafo). –bien que actualmente, parte del perfeccionamiento (Escuela de Guerra Conjunta) y de la logística (*Subsecretaría del Servicio Logístico para la Defensa*) son conjuntos.

Las Fuerzas Armadas argentinas realizan su actividad operativa aportando sus elementos a los *comandos estratégicos operacionales* que planifican desde la paz y adiestran a los *componentes de las Fuerzas Armadas* afectados a su comando, pasando a comandar las operaciones en caso de guerra o crisis; realizando sus operaciones de tiempo de paz a través del *Comando Operacional citado*.

En conclusión, en Argentina se produjeron, a partir de la restauración de la democracia, cambios legislativos y organizativos importantes en materia de defensa y seguridad que establecieron firmemente la conducción política de la defensa por parte de las autoridades constitucionales, fortaleciéndose particularmente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa, así como el accionar conjunto, bajo la autoridad del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. La misión de las fuerzas armadas quedó claramente definida, orientada prioritariamente a la defensa.

2. Bolivia

En el caso del *Estado Plurinacional de Bolivia*, cabe destacar que la *Nueva Constitución Política del Estado* (2009)¹⁸ estableció en su artículo 246 que... *I. Las Fuerzas Armadas dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado y reciben sus órdenes, en lo administrativo, por intermedio de la Ministra o del Ministro de Defensa y en lo técnico, del Comandante en Jefe. II. En caso de guerra, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigirá las operaciones.*

Se trata de una cláusula que se encuentra con un texto similar en la Constitución de 1967 (artículo 210) es decir, que no ha registrado variantes a partir de la restauración de la democracia en Bolivia.

¹⁸ Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición NCPE, La Paz, 7 febrero de 2009.

Por otra parte, la *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N° 1405 de 1992*¹⁹ estableció el *Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas* bajo directa dependencia del Presidente de la Nación como *...el más alto organismo de Mando y Decisión de carácter técnico-operativo, de permanente coordinación y dirección de las Fuerzas Armadas...* (artículo 36).

Queda así patentizada la dependencia directa del Comando en Jefe respecto del Presidente de la Nación, y la limitación de la autoridad del Ministro de Defensa a los aspectos administrativos.

El aludido Comando está formado por el Comandante en Jefe, la Jefatura de Estado Mayor General, la Inspectoría General, el Estado Mayor General, y el Gabinete del Comandante en Jefe (artículo 37). Conforme al artículo 39, se asignó al Comandante en Jefe rango de Ministro de Estado, y solo recibe órdenes, conforme dispone el artículo 39 *...del Presidente de la República...*

El artículo 40 asignó al *comandante en Jefe* todos los aspectos relativos al mando y la coordinación de las tres fuerzas armadas, y la planificación, la formulación de la doctrina militar, la dirección de la elaboración de los planes de campaña y el adiestramiento conjunto, la determinación del equipamiento militar más adecuado, etc.

Cabe señalar que los *Comandantes Generales de Fuerza*, a cuyo cargo está el *mando* en su Fuerza Armada respectiva, su educación instrucción y preparación, etc., dependen del *Comandante en Jefe* y no del ministro de Defensa (art. 60).

En cuanto al ministro de Defensa –que carece, como se ha visto, de autoridad sobre el *Comandante en Jefe*, excepto en los aspectos administrativos– es *...el Organismo Político y Administrativo de las Fuerzas Armadas...y ...representante legal de la Institución Armada, ante los Poderes Públicos...* Está excluido de la mayoría de las *decisiones relativas a la defensa*, que están reservadas al *...Comandante en Jefe...* Cabe señalar que si bien el ministro de Defensa puede ser un funcionario civil, ello no sucede con sus subordinados directos, los *Subsecretarios de Defensa, Aeronáutica y Fuerza Naval*, que deben tener el carácter de oficiales militares en actividad del grado de General de División o equivalentes en las restantes Fuerzas.

Pese a la existencia de un *ministerio de Defensa*, la circunstancia de hallarse éste reducido a los aspectos administrativos, determina que en todos los aspectos fundamentales de la defensa, las *fuerzas armadas* a través del *comandante en jefe* dependan directamente del máximo nivel del Estado, ante el cual llegan unificadas en el órgano aludido.

¹⁹ Ley N° 1.405. Orgánica de las Fuerzas Armadas, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 1769, La Paz, 18 de enero de 1993.

A ello se agrega la facultad exclusiva del *Comandante en Jefe*, de *dirigir las operaciones*.

Por otra parte, las fuerzas armadas bolivianas tienen un carácter marcadamente *plurifuncional*.

Dicho carácter surge desde la *misión de las Fuerzas Armadas* establecida en el artículo 244 de la Constitución Política del Estado (2009), el que al respecto estableció que *...Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país...*

Todo ello es ampliado en la *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas* en análisis, de la que surgen aspectos tales como la facultad de *...defender y garantizar el legal desenvolvimiento de las instituciones nacionales...contribuir a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional...participar activamente en el desarrollo y la integración física y espiritual de la Nación...*(artículo 6); *...participar en las industrias básicas y estratégicas del país...* (artículo 14) etc.

En materia específica de seguridad interior, función en la que las Fuerzas Armadas participan *...a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado...* (artículo 6°, inciso g)... establece el artículo 8° que el Presidente dispondrá el empleo de las Fuerzas Armadas para *...en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones constituidas para este fin, resultaren insuficientes...* disposición que aparece como adecuada.

En definitiva, la amplitud de la misión de las fuerzas armadas, su dependencia directa respecto del Órgano Ejecutivo en múltiples aspectos, la limitación de las facultades del ministro de Defensa a aspectos fundamentalmente administrativos, las múltiples facultades del órgano *comandante en jefe* entre otros aspectos ya señalados precedentemente, hacen difícil en el caso boliviano el ejercicio de la *conducción política de la defensa*.

3. Brasil

En la *República Federativa de Brasil* tradicionalmente las Fuerzas Armadas se han caracterizado por su *plurifuncionalidad*, asignándoseles a partir de Constitución de 1946²⁰, la función de *...defender la patria y a garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden...* a lo cual les fue agregado en la Constitución de 1969 ser *...esenciales para la política de seguridad nacional...*

²⁰ Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946, republicado el 25 de septiembre de 1946 y el 15 de octubre de 1946. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 de octubre de 1988.

La actualmente vigente Constitución de 1988 no incluyó el concepto de *seguridad nacional*, sustituyéndolo por los conceptos de *defensa nacional* (Título V, capítulos I y II) y *seguridad pública* (Título V, capítulo III):

Por otra parte, de su artículo 142 surgen las características plurifuncionales de las fuerzas armadas brasileñas, bien que atenuadas, respecto de Constituciones precedentes, por la necesidad de la iniciativa de los poderes constitucionales para el ejercicio por parte de éstas de la misión de *garantía de la ley y del orden*:

...Las Fuerzas Armadas... se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y del orden...

El Ministerio de Defensa fue formalmente establecido por la *Ley Complementaria* N° 97 de 1999²¹ sustituyendo a los antiguos *Ministerios Militares*.

La referida ley y sus modificatorias *Ley Complementaria* N° 117 de 2004²² y especialmente la *Ley Complementaria* N° 136 de 2010²³ mantuvieron e incluso incrementaron el ya señalado carácter plurifuncional de las fuerzas armadas brasileñas.

En efecto, el artículo 1° de la referida ley, tras reiterar textualmente el ya citado artículo 142 primer párrafo de la Constitución, estableció que además de las misiones en él referidas, *...cabe también a las Fuerzas Armadas, el cumplimiento de las atribuciones subsidiarias establecidas en esta ley complementaria...*

Como atribución subsidiaria general, previó el artículo 16 *...cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil... incluyendo ...la participación en campañas institucionales de utilidad pública y de interés social...*

También en materia de *seguridad pública*, el artículo 16 facultó a las Fuerzas Armadas brasileñas a *...actuar... en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores... contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo...*

Puede así advertirse que sin perjuicio de la *actuación* en función de garantía de las autoridades constitucionales y de la *ley y del orden* antes aludida, la ley atribuyó las fuerzas armadas *funciones ordinarias y permanentes de seguridad pública*, en la zona de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, funciones propias de policía de fronteras, de policía naval y de policía aeronáutica.

Con relación al empleo de las *Fuerzas Armadas* en el ejercicio de sus misiones constitucionales –ya fueran de defensa o de *seguridad interior*– prescribió el capítulo V *Del Empleo* artículo 15, que dicho empleo sería *...de responsabili-*

²¹ Lei Complementar N° 97. *Diário Oficial* da União, Brasília, 10 de junio de 1999.

²² Lei Complementar N° 117. *Diário Oficial* da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.

²³ Lei Complementar N° 136. *Diário Oficial* da União, Brasília, 26 de agosto de 2010.

dad del Presidente de la República, quien determinará al Ministro de Estado de Defensa la activación de los órganos operacionales...

La ley también asignó ...al Presidente de la República la decisión de empleo de las Fuerzas Armadas, por iniciativa propia o en atención al pedido manifestado por cualquiera de los poderes constitucionales, por intermedio de los Presidentes del Supremo Tribunal Federal, del Senado Federal o de la Cámara de Diputados...

Dispuso además que ...2. La actuación de las Fuerzas Armadas, en garantía de la ley y del orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, tendrá lugar de acuerdo con las directivas establecidas en acto del Presidente de la República, después de agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la integridad de las personas y del patrimonio, referidos en el artículo 144 de la Constitución Federal... (instituciones de seguridad pública).

Previó asimismo que ...En la hipótesis de empleo en las condiciones previstas en el numeral 3 de este artículo, después de un mensaje del Presidente de la República, serán activados los órganos operacionales de las Fuerzas Armadas, que desenvolverán, de manera episódica, en un área previamente establecida y por tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo o represivo necesarias para asegurar el resultado de las operaciones de garantía de la ley y del orden...

Esta transcripción obedece al interés que revisten estas disposiciones, para caracterizar al Sistema de Defensa brasileño, desde el punto de vista de la conducción política de la defensa.

En estos casos, la decisión relativa al empleo de las Fuerzas Armadas es responsabilidad del Presidente de la República.

En materia de *organización*, la *Sección I De las Fuerzas Armadas*, artículo 3°, estableció que dichas *Fuerzas ...son subordinadas al Ministro de Estado de Defensa, disponiendo de estructuras propias...* La indicada *subordinación* no reconoce excepciones. Respecto del *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas*, caracterizado como *...órgano de asesoramiento permanente del Ministro de Estado de Defensa...* (artículo 3°), se estableció que su Jefe es propuesto por el Ministro de Defensa y nombrado por el Presidente de la República, disponiendo, además *...de un comité, integrado por los jefes de los Estados Mayores de las tres Fuerzas, bajo la coordinación del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas...* Respecto de los *Comandantes de Fuerza*, previstos en el artículo 4°, designados por el Presidente de la República a propuesta del Ministro de Defensa, el referido artículo les asigna *...la dirección y la gestión de la respectiva Fuerza...*

Finalmente, para completar este análisis y apreciar cabalmente el grado de avance que representan las normas sancionadas en Brasil tras su democratización, para el logro de la *conducción política de la defensa*, cabe examinar un

aspecto de sumo interés: *qué funciones, dentro del Ministerio de Defensa, están reservadas a militares en actividad.*

Creado el ministerio en 1999, el Decreto N° 3.466 del 17 de mayo de 2000²⁴, aprobatorio de su estructura, estableció un ministerio con amplias competencias tanto en materia de política de defensa, política y planeamiento militar y organización de las fuerzas armadas, como incluso en aspectos civiles vinculados con las áreas de interés de las fuerzas armadas.

Fue dispuesta para desempeñar las aludidas competencias una adecuada estructura, que contempló, además de órganos obvios como el Estado Mayor Conjunto y los Comandos de las Fuerzas Armadas, órganos de elaboración de políticas sustantivas: una *Secretaría de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales*, y dependiendo de ella, un *Departamento de Política y Estrategia*, un *Departamento de Inteligencia Estratégica*, y un *Departamento de Asuntos Internacionales*; una *Secretaría de Logística y Movilización*, con un *Departamento de Logística*, y un *Departamento de Ciencia y Tecnología*; una *Secretaría de Organización Institucional*, así como diversos *órganos de estudio, de asistencia y de apoyo.*

Cabe señalar que el artículo 37 estableció normas para el cubrimiento de cargos en el Ministerio, disponiendo respecto de los cargos más importante, que podrían ser ocupados (apartado II) ya fuera por civiles o militares.

El Decreto N° 3466/1999 fue sustituido por el Decreto N° 4735, del 11 de junio de 2003²⁵, ya durante el gobierno encabezado por Luiz Inácio Lula da Silva que, en materia de *cubrimiento de cargos*, materia prevista en el artículo 36, se previó, respecto de los Secretarios (apartado II) que *...Serán ocupados por Oficiales Generales en actividad del último puesto, en sistema de rotación entre las Fuerzas Armadas...* y respecto de los *Directores de Departamento* (apartado V) que *...Serán ocupados por Oficiales Generales en actividad del penúltimo al primer puesto...*

Como puede advertirse, la reforma impuso el requisito de ser oficial general en actividad de los grados antes indicados para el desempeño de todos los cargos de importancia en la estructura de formulación de políticas y control de su aplicación en el Ministerio.

El Decreto N° 5.201 del 2 de setiembre de 2004²⁶ mantuvo en lo esencial la estructura de su precedente, como lo hizo el Decreto N° 6.223 del 4 de octubre de 2007, continuando la situación descripta.

²⁴ Decreto N° 3.466, del 17 de mayo de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de mayo de 2000.

²⁵ Decreto N° 4.735, del 11 de junio de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de junio de 2003.

²⁶ Decreto N° 5.201, del 2 de setiembre de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 de setiembre de 2004.

Cambios importantes se produjeron con el dictado del Decreto N° 7.364 del 23 de noviembre de 2010²⁷.

En efecto, manteniéndose en lo esencial las amplias competencias del Ministerio –con el agregado relativo a la ...*elaboración del libro blanco de la defensa nacional...* la estructura muestra la desaparición de los órganos de formulación, ejecución y control de la política de defensa antes descriptos. Las competencias de los órganos suprimidos pasaron a formar parte de las atribuidas al *Estado Mayor de la Defensa* (V. artículo 8°, Decreto N° 7.364/2010), es decir, tales órganos pasaron a formar parte del ámbito de las fuerzas armadas. De ese modo, el *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas* pasó a contener en su seno los órganos de formulación, ejecución y control de la política de defensa que antes tenía el Ministerio. Ello, con algunas excepciones, como la *Secretaría de Coordinación y Organización Institucional* (artículo 21); así como la *Secretaría de Productos de la Defensa* (artículo 25), la *Secretaría de Personal, Enseñanza, Salud y Deporte* (artículo 29), y la *Secretaría de Aviación Civil* (artículo 33). Esta situación se mantuvo en lo esencial en el Decreto N° 7.974 de 2013²⁸, y en el actualmente vigente Decreto N° 8.978 de 2017²⁹. En definitiva, además de las funciones que son propias de un Estado Mayor Conjunto en cualquier parte del mundo –doctrina, planeamiento, adiestramiento, operaciones y logística conjuntas, y asesoría al Ministerio en materia de estrategia militar– en Brasil las áreas sustantivas de diseño y formulación de la política de defensa y de inteligencia estratégica están comprendidas dentro del Estado Mayor Conjunto y reservadas, consiguientemente, a militares. El único asesoramiento en tales aspectos de que dispone el Ministro es militar.

En realidad, parece haber sido establecida de ese modo en Brasil una distinción en cierto modo similar a la existente en otros países latinoamericanos entre las *funciones administrativas de la defensa, a cargo del sector civil*, y los aspectos *operacionales, a cargo del sector militar*.

Como consecuencia, las decisiones fundamentales de la defensa continúan siendo adoptadas por las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas controlan por sí no solo la inteligencia militar, incluyendo en esa categoría no solo los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas individuales, sino los órganos de inteligencia del Ministerio de Defensa, tanto en materia de inteligencia estratégica como operacional, que deben estar a cargo, como ha sido señalado, de oficiales de las Fuerzas Armadas en actividad, sino también la inteligencia nacional o de Estado, cuya coordinación está a cargo de un órgano militar, el *Gabinete de Seguridad Institucional*, del que

²⁷ Decreto N° 7.364, del 23 de noviembre de 2010. *Diário Oficial* da União, Brasília, 24 de noviembre de 2010.

²⁸ Decreto N° 7.974, del 1 de abril de 2013. *Diário Oficial* da União, Brasília, 2 de abril de 2013.

²⁹ Decreto N° 8.978, del 1 de febrero de 2017. *Diário Oficial* da União, Brasília, 2 de febrero de 2017.

depende la *Agencia Brasileña de Inteligencia* (ABIN), organismo que posee el carácter de *agencia central del Sistema Brasileño de Inteligencia* (SISBIN).

El referido *Gabinete de Seguridad Institucional*, órgano de rango ministerial y que depende directa e inmediatamente del Presidente de la República, y que estatutariamente está a cargo de un oficial militar en actividad, ejerce, conforme actualmente dispone la Ley N° 13.502 de 2017³⁰ -continuando normas anteriores- la coordinación de las actividades de inteligencia federal (artículo 10, apartado III).

Por otra parte, dicho órgano tiene por función también asistir directa e inmediatamente al Presidente en el desempeño de sus atribuciones, especialmente en materia de asuntos militares y de seguridad (artículo 10 apartado I).

Puede así advertirse que el Presidente recibe asesoramiento sobre asuntos militares y de seguridad de un órgano militar de rango ministerial, en el mismo nivel en que recibe asesoramiento del ministro de Defensa. Dicho órgano militar, asimismo, coordina la actividad de inteligencia federal, las actividades de seguridad de la información y de las comunicaciones, coordina las actividades del *Sistema de Protección Nuclear Brasileño* como su órgano central, efectúa el acompañamiento de los asuntos pertinentes al terrorismo y de las acciones dedicadas a su prevención y neutralización, y realiza el acompañamiento de los asuntos pertinentes a las infraestructuras críticas (artículo 10, apartados IV, VI, VIII y IX).

En definitiva, puede advertirse que en Brasil, si bien el Ministerio de Defensa significó un avance hacia la conducción política de la defensa y el accionar conjunto, lo cierto es que el diseño y formulación de la política de defensa, así como la inteligencia estratégica de defensa, la inteligencia militar operacional y táctica, y la inteligencia nacional, se encuentran en manos militares.

La misión militar reviste amplitud, incluyendo aspectos de seguridad interior.

Todo lo cual determina que los avances en Brasil hacia el control constitucional de las Fuerzas Armadas deben ser calificados como muy relativos.

4. Chile

En su texto actual, el artículo 101 de la *Constitución Política de la República de Chile*³¹ define con claridad y precisión la misión de las *Fuerzas Armadas*, y de las *Fuerzas del Orden y la Seguridad*, misión que, en las primeras, está inequívocamente orientada a la defensa.

³⁰ Lei N° 13.502, de 2017. *Diário Oficial* da União, Brasília, 3 de noviembre de 2017.

³¹ Decreto N° 100, del año 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado en el Diario Oficial, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2005.

La nítida distinción entre uno y otro ámbito y entre las competencias de las instituciones destinadas a actuar en ellos que surge del texto constitucional, fue perfeccionada en el curso de la transición chilena.

Un capítulo fundamental, en materia de conducción política de la defensa, estuvo representado por la sanción de la *Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*³².

Con anterioridad a la sanción de dicha ley, el Ministerio de Defensa chileno constituía un órgano con funciones limitadas y una estructura insuficiente para la formulación de políticas sustantivas en materia de defensa, que convivía con Fuerzas Armadas dotadas de significativos resortes de poder.

Particularmente, en las materias relativas a la política de Defensa, tenían competencia diversos Consejos, con predominante o significativa presencia de las Fuerzas Armadas, como el *Consejo de Seguridad Nacional* (COSENA), establecido en los artículos 95 y 96 de la Constitución chilena de 1980³³, cuya composición, facultades y las características de sus intervenciones, fue siendo modificada; el *Consejo Superior de Seguridad Nacional* (COSUSENA), cuya competencia incluía todos los aspectos fundamentales de la política de defensa, y al *Consejo Superior de Defensa Nacional* (COSUDENA) de importancia en materia de adquisición de medios materiales e inversiones en materia de defensa.

También la *Junta de Comandantes en Jefe*, constituida por los *Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas* constituía el más alto órgano asesor del Ministerio de Defensa en aquellos aspectos de interés común a las Fuerzas, con exclusión del *Estado Mayor de la Defensa Nacional*, reducido al rol de órgano de trabajo y de coordinación del Ministerio de Defensa, pero también, simultáneamente, del ya referido *Consejo* y de la *Junta de Comandantes en Jefe*.

En lo relativo a la *estructura del Ministerio de Defensa*, con anterioridad a la sanción de la Ley N° 20.424, merece señalarse que además del Ministro, comprendía a las *Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación*, destinadas a los asuntos administrativos relacionados con la respectiva Fuerza Armada; el *Estado Mayor de la Defensa Nacional* (EMDN), órgano de asesoría, coordinación y trabajo, destinado fundamentalmente a la asistencia y al asesoramiento en materia de estrategia militar al Ministro y a las Fuerzas Armadas, así como a la coordinación de los aspectos vinculados con el accionar conjunto, la *Dirección General de Movilización Nacional*, y a través del EMDN, la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (ANEPE).

También existía la *Dirección Administrativa*, encargada de los aspectos administrativos y edilicios de los edificios del Ministerio.

³² Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 4 de febrero de 2010.

³³ Constitución Política de la República de Chile, *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 24 de octubre de 1980.

La sanción de la Ley N° 20.424, del 4 de febrero de 2010³⁴, *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*, constituyó una innovación importante.

En efecto, el aludido cuerpo normativo tras destacar (artículo 1°) la autoridad del Presidente de la República ...*en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República...* estableció que, a los ...*efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional...*

El aludido artículo asignó al Presidente de la República la facultad de disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, ratificando la dependencia de dichas fuerzas respecto del Ministerio de Defensa, y disponiendo que en caso de crisis internacional que afectare la seguridad exterior y en caso de guerra exterior, el Presidente de la República asumiría la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas entregando al Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados.

Tras ratificar el artículo 2° la dependencia de las Fuerzas Armadas respecto del Ministerio de Defensa Nacional, el artículo 3° asignó al referido Ministerio el carácter de *órgano superior de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional*, encomendándole, en consecuencia, la propuesta y la evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones primaria y secundaria de la Defensa Nacional, así como el estudio de las necesidades financieras y presupuestarias del aludido sector y la propuesta del anteproyecto de presupuesto anual, y la asignación, la administración y el control del uso de los recursos asignados a los organismos correspondientes al sector referido.

Nos encontramos, evidentemente, con un Ministerio fuerte con facultades fundamentales tanto en materia de formulación y evaluación de la política de defensa, la política militar y las planificaciones de defensa y militar, como en materia de fiscalización de actividades, de formulación de la propuesta presupuestaria, e incluso supervisión en materia de inversión de los recursos.

Entre otras funciones asignadas especialmente al Ministro por el artículo 5°, cabe señalar la de *aprobar la planificación secundaria*, es decir, la planificación estratégica militar elaborada por el Estado Mayor Conjunto, proponer, para el conocimiento y aprobación del Presidente de la República, *la política de defensa nacional, la política militar y las restantes políticas del sector defensa, así como la documentación de la planificación primaria de la defensa nacional, proponer para la aprobación del Presidente de la República los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra, colaborar con el Presidente de la República en la conducción de la defensa nacional en situación de guerra externa o crisis*

³⁴ Publicada el 4 de febrero de 2010.

internacional que afecte la seguridad exterior de la República, colaborar con el Presidente de la República en el ejercicio de la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas...

Cabe señalar no obstante que como expresión de los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas, persistió la *Junta de Comandantes en Jefe*, a la que el artículo 10 definió como *...el órgano consultor del Ministro de Defensa Nacional en materias comunes de las Fuerzas Armadas relativas al desarrollo y empleo de los medios militares...*

El referido artículo estableció el *requerimiento obligatorio* de la opinión de la aludida *Junta*, respecto de aspectos importantes como la planificación primaria y secundaria de la defensa nacional, así como sobre la creación o activación de comandos, fuerzas u otros órganos de maniobra, reparticiones o unidades de naturaleza conjunta, sobre la asignación de medios terrestres, navales, aéreos o conjuntos a las operaciones que se llevaran a cabo en situaciones de guerra externa o crisis internacional que afecte la seguridad exterior, así como sobre la asignación de medios a misiones de paz, y sobre las adquisiciones de material de guerra.

Cabe advertir no obstante que la opinión de la *Junta* debe ser requerida fundamentalmente sobre materias operacionales, y, *no es vinculante*.

La ley no solo asignó al Ministerio facultades fundamentales en los aspectos señalados, sino también lo dotó de las posibilidades de obtener los medios técnicos necesarios para ejercerlas con eficacia.

En efecto, creó un órgano sustantivo de elaboración de políticas de defensa, la *Subsecretaría de Defensa*, a la cual el artículo 15 asignó, entre otras, las atribuciones de sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, de efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro de la apreciación de los riesgos y amenazas para el país en el ámbito de su seguridad exterior, de sugerir al Ministro la planificación primaria de la defensa nacional y su actualización periódica, asegurando la correspondencia de la planificación secundaria con aquélla y, la propuesta al Ministro de las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas.

También parece una decisión legislativa acertada, la de establecer la dependencia de la *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos* (ANEPE) respecto de la Subsecretaría.

Cabe destacar también que se dispuso en el artículo 18, el establecimiento de una relación funcional respecto de la aludida Subsecretaría, de las empresas estatales chilenas de producción de material bélico, *FAMAE*, *ASMAR* y *ENAER*. Otro cambio importante de la ley en comentario es la sustitución de las antiguas *Subsecretarías de Guerra, Mariana y Aviación*, así como de la *Dirección Administrativa* del Ministerio, por una *Subsecretaría para las Fuerzas Armadas*, que adquirió mayores facultades que sus predecesoras.

También la ley incrementó sustancialmente las funciones del ahora denominado *Estado Mayor Conjunto*, establecidas en el artículo 25, especialmente en relación con las facultades propias de los *Comandos de Fuerza*.

Definido en el referido artículo como el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa Nacional en materias relacionadas con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, incluyendo la asignación de las funciones, entre otras, de órgano de asesoría y trabajo en la conducción estratégica para enfrentar las situaciones que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional que afectare a la seguridad exterior de la República, se le encomendó también la elaboración y la actualización de la planificación secundaria, la propuesta al Ministro de la doctrina y reglamentación conjunta, la planificación, preparación, disposición y apoyo del entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas, así como la actuación como órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios chilenos que participarán en misiones de paz, y la participación en la evaluación de los proyectos de adquisición e inversión de las Fuerzas Armadas, y el suministro de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria, a través de la *Dirección de Inteligencia de la Defensa*, dependiente del aludido Estado Mayor.

Se ha operado un fortalecimiento significativo del Estado Mayor Conjunto, a quien se encomiendan ahora en exclusividad –bien que sujeto a aprobación del Ministro– el desempeño de las funciones propias del accionar conjunto. Incrementa la importancia de este órgano, la circunstancia de depender de él la *Dirección de Inteligencia de Defensa*, organismo de inteligencia militar conjunto de nivel estratégico militar, como también las *importantes funciones operacionales* que le son asignadas en la ley.

El artículo 26, a la par que estableció la dependencia del Estado Mayor Conjunto respecto del Ministro de Defensa *...de quien será asesor directo e inmediato en todo lo que diga relación con el desarrollo y empleo conjunto de la fuerza...* según también dispone, estableció además que el Jefe del órgano en cuestión *...ejercerá el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la defensa nacional...* Asimismo, y conforme dispuso el artículo 27, el Jefe del Estado Mayor Conjunto ejercerá el mando militar de las tropas empeñadas en misiones de paz, teniendo a tal efecto el rol de *Autoridad Nacional Militar*.

En definitiva, la Ley N° 20.424 ha producido en Chile un cambio fundamental.

Con anterioridad a su sanción, eran las Fuerzas Armadas quienes tomaban las decisiones en defensa. Luego de su sanción, son las autoridades políticas quienes conducen la defensa, con el asesoramiento militar. Se ha fortalecido además el accionar conjunto. Todo ello promete tener consecuencias muy favora-

bles en Chile, tanto para la conducción política de la defensa, como para el accionar conjunto y, en definitiva, para la eficiencia y eficacia en materia de defensa.

5. Ecuador

En Ecuador la Constitución sancionada en 2008³⁵ implicó importantes reformas en materia de misión de las fuerzas armadas, aunque recientemente se ha producido cierta involución en el camino que venía siguiendo.

Cabe destacar que el Capítulo 5 del Título VII de la Constitución sancionada en 1998³⁶ agrupaba a ambas bajo el rótulo común *De la Fuerza Pública*, estableciendo el artículo 183 que *...Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico... La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional...La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país...*

Como puede advertirse, la misión de las Fuerzas Armadas incluía aspectos de seguridad interior y de *cooperación para el desarrollo social y económico del país*, abriendo campo para actividades de carácter comercial y e incluso financiero. La Constitución Política sancionada en 2008, derogatoria de la anterior, clarificó sustancialmente los aspectos antes mencionados.

Así, en la Sección Tercera, Capítulo Tercero, estableció el artículo 158 que *...Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional...*

Asimismo, el artículo 162 dispuso que *...Las Fuerzas Armadas solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley...*

Por otra parte, el artículo 163 estableció que *...La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional...*

³⁵ Constitución de la República del Ecuador del año 2008, Registro Oficial, Quito, 20 de octubre de 2008.

³⁶ Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial, Quito, 11 de agosto de 1998.

Como puede advertirse, el nuevo texto constitucional distinguió claramente entre las funciones de defensa nacional y seguridad interior y entre las instituciones destinadas a actuar en uno y otro ámbito.

En lo relativo a la *defensa nacional*, la *Ley Orgánica de la Defensa Nacional*³⁷ (2007) estableció en su artículo 3, respecto del *Presidente de la República*, a quien asignó el carácter de *...máxima autoridad de las Fuerzas Armadas... que... Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente...*

El artículo 4 le asignó, en caso de inminente agresión externa o guerra internacional, la *dirección política de la guerra*, facultándolo a delegar el *mando y conducción militar-estratégico en el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*.

Es dable advertir aquí, en principio, la misma distinción que hemos señalado precedentemente respecto del caso boliviano: los aspectos técnico-militares (incluso estratégicos) están reservados a un órgano militar –el *Comando Conjunto*– mientras que el ministerio de Defensa ejerce exclusivamente aquellos de carácter político-administrativo, bien que como se verá, la exclusión del ministerio de Defensa de las cuestiones técnico-militares no es absoluta.

En efecto, el artículo 8 definió al *Ministerio de Defensa Nacional*, como *... el órgano político, estratégico y administrativo de la Defensa Nacional...*

Por otra parte, los artículos 10, por un lado, relativo a *atribuciones y obligaciones del Ministro de Defensa Nacional* y 16, correspondiente a *las principales atribuciones y deberes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas...* distribuyeron las competencias entre uno y otro órgano, sin asignar al último la totalidad de las facultades en lo relativo a los aspectos técnicos y operativos de la defensa.

Cabe señalar que el artículo 15 estableció que el *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ...es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y de defensa nacional...*

Así, conforme a los artículos 15 y 16, el *Comando Conjunto* posee las atribuciones fundamentales en cuanto a la *conducción operativa* y al *diseño de fuerzas* a través del *planeamiento estratégico militar*, pero en este último caso se requiere aprobación y elevación a través del ministerio de Defensa. Debe elaborar los anteproyectos presupuestarios correspondientes al referido *Comando*, y resolver previamente sobre los anteproyectos presupuestarios elevados por cada una de las Fuerzas Armadas; pero el ministerio de Defensa está facultado para *conocer y resolver* sobre tales anteproyectos.

³⁷ Ley N° 74, Ley Orgánica de la Defensa Nacional, *Registro Oficial*, Quito, 19 de enero de 2007.

También el Ministerio posee facultades en materia sustantiva, como *dirigir la política de defensa nacional y elaborar la directiva de defensa militar*. Cabe señalar, por otra parte, que conforme estableció el artículo 20, la función del Jefe del *Comando Conjunto de ... Informar y asesorar al Presidente de la República... sobre los aspectos relacionados con la Seguridad Nacional... (inciso d) debe ser ejercida ... a través del ministro de Defensa Nacional...*

No obstante, preciso es tener en cuenta que las tres fuerzas armadas constituyen *... los órganos operativos principales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas...* y dependen de éste a los efectos operativos (art. 25), bien que, a los efectos administrativos dependen del Ministerio (artículo 10 inc. a).

También es preciso señalar que la *Ley de Seguridad Pública y del Estado*³⁸ (2009) estableció un *Sistema de Seguridad Pública y del Estado* basado en un concepto de *seguridad integral* de significativa amplitud, estableciendo un *Consejo* como órgano de asesoramiento al Presidente en la determinación de amenazas y riesgos y en la formulación de políticas y planes, integrado, entre otros órganos, por el *Ministro o Ministra de Defensa Nacional* y por el *Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas* (artículos 5 y 6), quedando a cargo del *Ministerio de Coordinación de Seguridad* la formulación de un *Plan Integral de Seguridad* y propuestas de políticas en materia de seguridad. Se distinguió, además, en materia de *órganos ejecutores*, entre *defensa, orden público, y prevención y detección de riesgos*, quedando a cargo de la primera los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas (artículo 11).

Cabe destacar lo dispuesto por la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015³⁹, que en lo relativo a la misión de las Fuerzas Armadas, sustituyó el segundo inciso del artículo 158 del siguiente modo *"... Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley..."* Una reforma similar fue realizada en la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (2014)⁴⁰.

En definitiva, analizando la organización y características generales de la defensa ecuatoriana desde el punto de vista de la conducción política de la defensa, podemos destacar por una parte que el *Comando Conjunto* posee una dependencia directa respecto del Presidente de la Nación solo a los efectos operativos, dado que en otros aspectos técnicos, si bien tiene las funciones fundamentales, solo accede a la autoridad presidencial a través del ministro de Defensa, quien tiene facultades no solo administrativas, sino también, aunque en mucho menor grado, en aspectos técnico militares.

³⁸ Ley de Seguridad Pública y del Estado, *Registro Oficial*, Quito, 28 de septiembre de 2009.

³⁹ Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, *Registro Oficial*, Quito, 21 de diciembre de 2015.

⁴⁰ Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, *Registro Oficial*, Quito, 9 de junio de 2014.

En lo relativo a la amplitud del ámbito abarcado por las competencias de las fuerzas armadas, merece destacarse que las Fuerzas Armadas ecuatorianas, tradicionalmente una de las más plurifuncionales de Latinoamérica, vieron limitado tal carácter por la *Constitución Política* del país de 2008. No obstante, como se ha visto, la reforma de la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* y la reforma constitucional de 2015 han implicado desandar en parte el camino indicado.

En definitiva, parece evidente que la organización de la defensa se encuentra en Ecuador en un período de transición.

6. Perú

En la *República del Perú* una serie de cambios instrumentados a través de *Decretos Legislativos*, dictados por el Órgano Ejecutivo en base a facultades conferidas por el Órgano Legislativo, introdujeron modificaciones en un sistema anteriormente regido por la *Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa*⁴¹ y la *Ley N° 29.075*⁴², relativa a la *naturaleza jurídica, función, competencias y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa*, que implementaron un sistema que caracterizamos en un trabajo anterior como una *organización de la defensa...que favorece la obtención de la ... conducción política de la defensa...*⁴³.

La nueva organización, instrumentada a través de los *Decretos Legislativos* N° 1.129⁴⁴, N° 1.134⁴⁵, N° 1.136, N° 1.137, N° 1.138, y N° 1.139⁴⁶ –entre otros–, debilitaba sutilmente al ministerio de Defensa.

El *Decreto Legislativo* N° 1.129 definió en su artículo 3° al *Sistema de Defensa Nacional* como *...el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos*

⁴¹ Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa, *El Peruano*, Lima, 27 de marzo de 2015.

⁴² Ley N° 29.075, Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencias, y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *El Peruano*, Lima, 1 de agosto de 2007.

⁴³ UGARTE, José Manuel. Organización de la defensa y relaciones civiles-militares en Latinoamérica: una visión desde Latinoamérica. En: PION-BERLIN, David y UGARTE, José Manuel (coord.), Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones, 2013.

⁴⁴ Decreto Legislativo N° 1.129. Que regula el Sistema de Defensa Nacional, *El Peruano*, Lima, 7 de diciembre de 2012.

⁴⁵ Decreto Legislativo N° 1.134. Que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

Decreto Legislativo N° 1.136, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

Decreto Legislativo N° 1.137. Ley del Ejército del Perú, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

Decreto Legislativo N° 1.138. Ley de la Marina de Guerra del Perú, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

⁴⁶ Decreto Legislativo N° 1.139. Ley de la Fuerza Aérea del Perú, *El Peruano*, Lima, 10 de diciembre de 2012.

de la Defensa Nacional... sin definir Defensa Nacional ni Seguridad Nacional pero asignando idéntica extensión conceptual a la primera y a la segunda.

Por otra parte, el artículo 5° creó un *Consejo de Seguridad y Defensa Nacional*, al que caracterizó como *...Es el órgano del más alto nivel de decisión política y de coordinación estratégica en materia de Seguridad y Defensa Nacional...*

Estableció el artículo 6° *Estructura* que *...El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional está conformado por: a) El Presidente de la República, quien ejerce la Presidencia del Consejo; b) El Presidente del Consejo de Ministros; c) El Ministro de Relaciones Exteriores; d) El Ministro de Defensa; e) El Ministro de Economía y Finanzas; f) El Ministro del Interior; g) El Ministro de Justicia y Derechos Humanos; h) El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; i) El Director de la Policía Nacional del Perú; j) El Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Inteligencia...*

Con relación a sus *funciones*, dispuso el artículo 7° que *...Corresponde al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional aprobar: a) Los Objetivos y la Política de Seguridad y Defensa Nacional; b) Las normas y lineamientos técnicos para la implementación y evaluación de la política de Seguridad y Defensa Nacional; c) Las directivas sobre Seguridad y Defensa Nacional; d) Las normas y disposiciones relacionadas a la Movilización Nacional; e) Las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional; f) Los demás aspectos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional...*

Cabe señalar que la *Secretaría del Consejo* era ejercida por el Jefe de la *Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional* (SEDNA) (artículo 11). *Se estableció, además, que sería la SEDENA ...la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional...con competencia en todo el territorio nacional...* (artículo 13). Se dispuso también que los *ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales, como componentes del Sistema de Defensa Nacional*, (artículo 14), deberían contar con *Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional*, dependientes directamente de la más alta autoridad de su ente u organismo, que actuarían en *coordinación técnica* con la SEDENA.

Por otra parte, el *Decreto Legislativo N° 1.131*⁴⁷ creó la *Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional* (artículo 3°) *...como organismo público executor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros...* Conforme al artículo 4°, la SEDENA *...es la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, con competencia en todo el territorio nacional conforme al Planeamiento Estratégico Nacional desarrollado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico...* Ello, si bien *...La SEDENA articula y coordina con el Ministerio de Defen-*

⁴⁷ Decreto Legislativo N° 1.131, que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, El Peruano, Lima, 7 de diciembre de 2012.

sa, entidad responsable de la dirección, planeamiento, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones en el campo militar...

Con relación al *Decreto Legislativo N° 1.134 que aprueba la organización y funciones del Ministerio de Defensa*, cabe señalar que aunque con facultades disminuidas en relación a las que poseía anteriormente a la reforma, continúa siendo en el contexto latinoamericano un ministerio de Defensa con facultades adecuadas.

Así, en orden de importancia, el artículo 9°, segundo párrafo, estableció que el Ministro de Defensa *...Ejerce constitucionalmente la conducción de las Fuerzas Armadas, conforme a los lineamientos dispuestos por el presidente de la República...*

Tiene asimismo la facultad de *...Normar, disponer y supervisar el diseño, magnitud, clasificación y distribución de los recursos materiales de las Fuerzas Armadas, de conformidad con las directrices del Presidente de la República...* (artículo 10° inciso 10); *...Dirigir el proceso de planeamiento estratégico y aprobar los planes estratégicos del sector Defensa, en el marco de la normatividad sobre Seguridad y Defensa Nacional y del Planeamiento Estratégico Integral...* (artículo 10 inciso 7); le corresponde también *...Supervisar la ejecución de los planes y programas de inversión y estandarización del equipamiento de las Fuerzas Armadas* (artículo 10° inciso 13); *...Aprobar la lista general de contrataciones consideradas estratégicas en materia de defensa, que sean efectuadas por la Agencia de Compras* (artículo 10° inciso 13), siendo de destacar que corresponde además al Ministerio la supervisión de la referida Agencia, así como el cumplimiento del *Plan Estratégico de Compras* (artículo 6° inciso 12); *...Establecer los lineamientos educativos de las Fuerzas Armadas...* (artículo 6° inciso 12); entre otros muchos aspectos

Ello evidencia que en Perú el Ministerio de Defensa no está limitado a aspectos meramente administrativos, sino que también dirige o interviene en aspectos técnico-operativos.

Por otra parte, el *Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas* órgano responsable de *...realizar el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares de las Fuerzas Armadas...* depende del Ministerio de Defensa, y su *Jefe*, del Ministro de Defensa (artículo 14) sin que se adviertan excepciones a esa dependencia. Lo mismo sucede en el caso del *Ejército del Perú* (artículo 15), *Marina de Guerra del Perú* (artículo 16) y *Fuerza Aérea del Perú* (artículo 17).

Continúa poseyendo el Ministerio de Defensa un *Viceministro de Políticas para la Defensa* y un *Viceministro de Recursos para la Defensa*, además de un *Secretario General*.

Cabe señalar que las Fuerzas Armadas peruanas continúan caracterizándose por una acentuada *plurifuncionalidad*, derivada de su participación en el

desarrollo económico y social del país, en el mantenimiento del orden interno, en la protección del medio ambiente, ejecución de acciones cívicas y de apoyo social, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, entre otros aspectos.

En definitiva, cabe considerar que con la creación de la *SEDENA* y las reformas antes apuntadas, la organización de la defensa en Perú había experimentado un cierto retroceso en materia de *conducción política de la defensa*.

No obstante, el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM⁴⁸, dictado como consecuencia de la Ley N° 27.658⁴⁹, dispuso la *fusión por absorción de la SEDENA* y del *Centro de Estudios Nacionales (CAEN)* en el Ministerio de Defensa.

Dicha circunstancia –que ya aconteciera con anterioridad en la historia peruana–, muestra la sutil lucha todavía imperante en Perú entre una concepción de la defensa propia de un Estado democrático, caracterizada por la conducción de la defensa por parte del poder político, la clara definición de roles y competencias y la orientación a la defensa, y las concepciones de seguridad nacional latinoamericanas de la Guerra Fría, con conceptos de seguridad y de defensa de amplitud ilimitada y estructuras que, desde la seguridad y la defensa, pretenden intervenir en todos los ámbitos del Estado.

7. Uruguay

El 9 de febrero de 2010, el Congreso de la República Oriental del Uruguay sancionó la *Ley N° 18.650*⁵⁰, que implicó un cambio significativo respecto del sistema preexistente.

De todos modos, la circunstancia de tratarse de una *Ley Marco*, que estableció aspectos generales, destinada a ser complementada por una futura *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional* –aún no sancionada– y por reglamentaciones de las cuales conocemos exclusivamente el Decreto N° 147/013⁵¹ y, por sobre todo, de carecer de normas derogatorias expresas, por lo que establecer qué queda vigente de las normas precedentes demanda una tarea especial de interpretación y análisis jurídico, llevan a pensar que la *Ley Marco* constituye un cuerpo normativo de transición.

Cabe recordar que el predecesor Decreto-Ley N° 14.157/74⁵² constituyó un instrumento normativo caracterizado por conceptos de seguridad virtualmente ilimitados, un *Consejo de Seguridad Nacional* que contaba entre sus miembros permanentes a los *Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas* y como *Secretario al Jefe del Estado Mayor Conjunto*, en el cual los *Comandantes en Jefe*

⁴⁸ Decreto Supremo N° 061-2016-PCM. *El Peruano*, Lima, 16 de agosto de 2016.

⁴⁹ Ley N° 27.658 de Modernización de la Gestión del Estado, *El Peruano*, Lima, 30 de enero de 2002.

⁵⁰ Ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional. *Diario Oficial*, Montevideo, 8 de marzo de 2010.

⁵¹ Decreto N° 147/2013. *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA)*, *Diario Oficial*, Montevideo, 20 de mayo de 2013.

⁵² Decreto-Ley N° 14.157/74. Ley Orgánica Militar, *Diario Oficial*, Montevideo, 5 de marzo de 1974.

individualmente y la Junta de Comandantes en Jefe dependían directamente del Presidente de la Nación, hallándose el Ministerio de Defensa segmentado entre el *Secretario*, encargado del gobierno y la administración, la *Junta de Comandantes en Jefe*, encargada de todos los aspectos relativos a planificación y *ejecución conjunta*, así como del organismo conjunto de inteligencia militar, y las *Fuerzas Armadas*, como órgano de ejecución. Esto determinaba que el ministro de Defensa estuviera a cargo exclusivamente de los aspectos administrativos.

La *Ley Marco* definió en su artículo 1° a la *Defensa Nacional* como *...el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población...*

Se trata de una definición de cierta amplitud, que además del concepto tradicional del término, incluyó la *seguridad interior*, dejando además espacio para otras actividades ajenas al aludido concepto tradicional.

Cabe señalar no obstante que en materia de *política militar de defensa*, prescribió el artículo 5° que *...La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa...*

Cabe concluir, en definitiva, que la *agresión militar externa* contra la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo, habrá de constituir el foco fundamental de la *política militar de defensa* uruguayo.

En materia de *distribución de competencias*, el artículo 8° asignó al Presidente de la República, actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros *...A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos. B) Dirigir la Defensa Nacional. C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas. D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional. E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional. F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional...*

Cabe señalar que la ley dispuso (artículo 10) la creación de un *Consejo de Defensa Nacional* (CODENA) como *...órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa...* integrado por el Presidente de la República como presidente, y los ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, destinado a reunirse por convocatoria del Presidente de la República, estableciéndose que además de los

citados, miembros permanentes, podrían ser convocados entre otros, incluyendo legisladores, jueces y funcionarios, *el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, a los Comandantes en Jefe de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea.*

Es función del CODENA asesorar (artículo 12) *...sobre la Defensa Nacional...* teniendo entre sus cometidos las *amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República*, así como afectar *gravemente los intereses nacionales*, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimaran necesarias para su resolución; y analizar y *proponer las hipótesis de conflicto*, sugiriendo en estos casos la aprobación de los planes y la coordinación de las acciones necesarias para la defensa, y realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, requirieran un tratamiento conjunto.

Estableció además el artículo 13 una *Secretaría Permanente* destinada a funcionar en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Merece señalarse la creación, como consecuencia del Decreto N° 147/013 aprobatorio del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA* – que amplió sustancialmente las funciones de este órgano, particularmente en materia de política de defensa y política militar, superponiéndose en buena medida con las funciones asignadas en la *Ley Marco al Ministerio de Defensa*– de la *Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN)*, bajo dependencia de la *Secretaría Permanente del CODENA*, constituido por representantes de los miembros permanentes del *CODENA* y por *...representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para el estudio de los asuntos específicos que hubieran de tratarse...*

Cabe destacar, por otra parte, que el artículo 15 del referido Reglamento previó que el *Secretario Permanente* reúna *...condiciones de idoneidad...* Como primer Secretario Permanente del *CODENA* fue designado el entonces Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general de ejército Daniel Castellá, manteniendo su cargo militar. De ese modo, un subordinado del ministro de Defensa quedó a cargo del órgano de trabajo de un Consejo *...asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional...* (artículo 1º, Decreto N° 147/2013) que cuenta entre sus funciones las de *...aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa...*

Consecuencia de los factores expuestos fue la aprobación por el Decreto N° 105/2014⁵³ de la Política de Defensa Nacional elaborada por el *CODENA*, asignándose a la propuesta elaborada por tal órgano –cuyo Secretario Permanente era, a la sazón, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, general de ejército Milton Ituarte– conforme surge de la motivación del decreto, el carácter de *documento de más alto nivel de gobierno* en la materia.

⁵³ Decreto N° 105 de 2014. Política de Defensa Nacional, *Diario Oficial*, Montevideo, 8 de mayo de 2014.

En definitiva, puede advertirse que en Uruguay la elaboración de la política de defensa está a cargo, en realidad, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa más que del ministro de Defensa.

En otro orden de ideas, la *Ley Marco* asignó asimismo al *Ministerio de Defensa Nacional* (artículo 14) *...la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas...* disponiéndose además que el *Ministro ...tuviera a su cargo, entre otras funciones, las de actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional; la preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello...*

Además de estas funciones, por cierto significativas, el artículo 15 asignó al *ministerio* de Defensa las funciones relativas al ejercicio de la *...gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos...ejercer la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al respecto por el Mando Superior...* También *...Determinar la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas...* (artículo 15).

Cabe señalar, no obstante, que el artículo 16 estableció que sin perjuicio de las disposiciones que estableciera la *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional* –aún no sancionada– constituirían *áreas básicas de competencia del Ministerio* las de *Política de Defensa*, con funciones de asesoramiento y de gestión, en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella; *Administración General*, comprendiendo administración, gestión de recursos humanos, dirección y supervisión de reclutamiento de personal civil y militar, ejecución y gestión presupuestaria; *Estado Mayor de la Defensa*, órgano militar de asesoramiento y coordinación de las actividades de las Fuerzas Armadas, en materia de elaboración doctrinaria y planificación conjunta de las Fuerzas Armadas; planificación logística de las Fuerzas; planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando los asuntos vinculados con la inteligencia militar, entre otros aspectos.

Con relación al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, fue dispuesto que dependería directamente del Ministro de Defensa Nacional; y de dicho Jefe, el Mando General de las operaciones conjuntas o conjuntas combinadas, estableciéndose un Jefe de Operaciones, que representaría el Nivel Estratégico Operacional junto con los Comandantes de Mandos Conjuntos que se crearan para el cumplimiento de los Planes Militares de la Defensa. También se estableció la dependencia respecto del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, del *Sistema Nacional de Operaciones de la Paz* (SINOMAPA).

Fue, asimismo, establecido que integrarían el Ministerio de Defensa la *Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya*, como organismos de ejecución de las tareas para cumplir los cometidos asignados a la defensa.

Cabe destacar que no se advierten restricciones a las facultades de supervisión y conducción del Ministro respecto de las fuerzas armadas.

No obstante, la división del Ministerio en *áreas básicas de competencia* implica dejar exclusivamente a cargo del *Estado Mayor de la Defensa* las funciones en materia de *doctrina, planeamiento* –tanto estratégico como operacional–, adiestramiento, etc., sin necesidad de aprobación por parte del Ministro.

No se advierte que el Ministro cuente con órganos de asesoramiento que le permitan ejercer sus funciones de conducción y control.

Cabe señalar además que la *Ley Marco* se refiere a las *Fuerzas Armadas* como *...responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional* (artículo 17), disponiendo el artículo 18 que *...Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes...* sumando a la *defensa* funciones de contribución a la *seguridad interior*.

Cabe señalar asimismo lo dispuesto por el artículo 20, en cuanto a que *... en tiempo de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, (las Fuerzas Armadas) podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental...*

En conclusión, resulta evidente que la *Ley Marco* ha representado un avance significativo desde el punto de vista de la *conducción política de la defensa*, respecto de las normas que la antecedieran, estableciéndose un Ministerio de Defensa con facultades suficientes, bajo cuya dependencia, el *Estado Mayor de la Defensa* cuenta con atribuciones para el establecimiento del accionar conjunto.

No obstante, la falta de adecuadas precisiones en la ley, añadidas a las peculiaridades de la división de competencias establecida, plantea dudas respecto de las reales capacidades a disposición del Ministerio de Defensa para ejercer las funciones de conducción y control que le han sido asignadas.

Parece evidente que el establecimiento de la *conducción política de la defensa* requiere de adecuados órganos, con facultades adecuadas, y personal civil y militar plenamente consustanciado con tal conducción, encargado de la formulación y control de la política de defensa en todos sus aspectos. Cabrá esperar si la futura *Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional* los establece, o bien si continúa la situación actual.

8. Venezuela

Las normas vigentes en la República Bolivariana de Venezuela se caracterizan por establecer un significativo predominio militar en las cuestiones relativas a la defensa. En esta materia cabe remitirnos especialmente al Decreto N° 1.439 de 2014⁵⁴, modificatorio de normas anteriores. Se trata de un cuerpo normativo comprensivo de múltiples aspectos relativos a la referida *Fuerza Armada*, caracterizado por un fuerte tono épico, un acento en los aspectos operacionales, autonomía para dicha *Fuerza*, y una virtual ausencia de conducción política,

En cuanto al ministro de Defensa, cuyas funciones, como se verá, son fundamentalmente administrativas, es habitualmente ocupado por un oficial militar, aunque ello no constituya estrictamente requisito para tal cargo.

La *Fuerza Armada Nacional Bolivariana* tiene un carácter claramente pluri-funcional. Conforme al artículo 3°, tiene como *misión fundamental*, la de *...garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional...*

Como puede advertirse, añade a la clásica misión relativa a la preservación de la independencia, soberanía e integridad nacional propias de las fuerzas armadas de cualquier país, la participación en la seguridad interior y la participación activa en el desarrollo.

Entre la amplia gama de funciones previstas en el referido artículo 3°, podemos citar las de *...preparar y organizar al pueblo para la defensa integral, formar parte de misiones de paz, apoyar a los distintos niveles y ramas del Poder Público en la ejecución de tareas vinculadas a los ámbitos social, político, cultural, geográfico, ambiental, económico y en operaciones de protección civil en situaciones de desastres en el marco de los planes correspondientes...*

En lo relativo a la organización, estableció el artículo 18 que la Fuerza que nos ocupa está organizada en la *Comandancia en Jefe*, el *Comando Estratégico Operacional*, el *Ejército Bolivariano*, la *Armada Bolivariana*, la *Aviación Militar Bolivariana*, la *Guardia Nacional Bolivariana* y la *Milicia Bolivariana*, dependiendo todos los elementos referidos del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Cabe destacar aquí que las funciones del Ministerio referido son de carácter fundamentalmente administrativo, tal como surge del artículo 24, en el que se expresa que *...es el máximo órgano administrativo en materia de defensa militar de la Nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector Defensa...*

⁵⁴ Decreto N° 1.439, de 2014, con rango, valor y fuerza de Ley. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.156 Extraordinario, Caracas, 19 de noviembre de 2014.

Consecuencia de las ya referidas características del Ministerio en cuestión, es la existencia de una doble dependencia de los elementos que conforman la *Fuerza*: una, de carácter administrativo, respecto del Ministerio; y otra, de carácter operacional y que fluye desde el Comando en Jefe, pasando por el *Comando Operacional*.

Resulta útil señalar que del Ministerio depende un órgano militar de inspección, la *Inspectoría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana* (artículo 26) con el cometido relativo a la inspección, supervisión y control de las actividades del Sector Defensa, dependiendo directamente del *Ministro o Ministra del Poder Popular para la Defensa*. También cuenta con una *Contraloría General*, que tiene a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos adscritos al Sector Defensa, que también debe estar a cargo de personal militar en actividad (artículos 28 y 29).

También el Ministerio cuenta con un órgano de consulta necesaria, el *Estado Mayor Superior de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*, previsto en el artículo 35.

El referido Estado Mayor –en realidad, un Consejo de funcionarios militares que coparticipa de las decisiones del Ministerio– está integrado por el ministro, quien lo preside y designa su secretario, el Comandante Estratégico Operacional, Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor Conjunto del Comando Estratégico Operacional, los Comandantes Generales del Ejército Bolivariano, Armada Bolivariana, Aviación Militar Bolivariana, Guardia Nacional Bolivariana, Milicia Bolivariana y otros órganos de apoyo cuya opinión fuera necesaria.

Dicho órgano debe ser consultado en lo relacionado a la organización y funcionamiento del sector defensa o en cualquier materia de interés para el ministro.

Un órgano de fundamental importancia es el *Comando Estratégico Operacional*, definido en el artículo 37 como *...el órgano de integración, planificación, programación, dirección, ejecución, supervisión, comando y control estratégico operacional, específico, conjunto y combinado de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en tiempo de paz y en estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, con ámbito de actuación en el espacio geográfico de la Nación y en las áreas continentales, acuáticas y espaciales conforme a los acuerdos o tratados suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela...*

La amplitud de las facultades de este órgano resulta elocuente, dado que no constituye un órgano de comando operacional para tiempo de guerra o crisis, sino también para tiempo de paz e incluso para operaciones de seguridad interior.

La norma referida le adjudica la responsabilidad relativa a que las *Regiones Estratégicas de Defensa Integral*, el *Ejército Bolivariano*, la *Armada Bolivariana*, la *Aviación Militar Bolivariana*, la *Guardia Nacional Bolivariana* y la *Milicia*

Bolivariana, funcionen de manera integral dentro del marco de sus competencias para el cumplimiento de la misión.

Conforme dispone el artículo 38, integran el Comando Estratégico Operacional el Comando, Segundo Comando y la Jefatura de Estado Mayor Conjunto, el Estado Mayor Conjunto y las estructuras organizacionales de apoyo necesarias para el cumplimiento de la misión.

Se prevé, por otra parte, un *Segundo Comandante del Comando Estratégico Operacional*, a quien el artículo 42 asigna la dirección de la Jefatura del Estado Mayor Conjunto y la elaboración de los planes en materia operacional.

Respecto del *Estado Mayor Conjunto*, cabe señalar que es caracterizado en el artículo 43 como *...el órgano de planificación y asesoramiento estratégico operacional...* dependiente del *Comandante Estratégico Operacional* y encargado de la coordinación y supervisión de las operaciones ejecutadas por los diferentes comandos subordinados.

Por otra parte, las normas *prevén Regiones Estratégicas de Defensa Integral, Zonas Operativas de Defensa Integral y Áreas de Defensa Integral*, cada una de ellas con su comando, segundo comando y Estado o Plana Mayor, como agrupaciones territoriales de fuerzas y medios en espacios considerados estratégicos, (artículos 45, 46 y 47).

La *Fuerza Armada Nacional Bolivariana* está integrada (artículo 51) por el *Ejército Bolivariano*, la *Armada Bolivariana*, la *Aviación Militar Bolivariana*, y la *Guardia Nacional Bolivariana*, quienes están bajo el mando del Presidente de la República, quien lo ejerce directamente o a través del *Comandante Estratégico Operacional*, dependiendo administrativamente del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Siendo las primeras las tres Fuerzas Armadas terrestre, marítima y aérea, la cuarta es una fuerza de seguridad de naturaleza militar, de empleo prioritario en la seguridad interna.

También, existe además la *Milicia Bolivariana*, milicia ciudadana cuyas características habremos de detallar.

Cada una de las instituciones nombradas cuentan con un *Comandante General, responsable de su organización, adiestramiento, dotación, apresto operacional, funcionamiento, administración y ejecución de los recursos asignados* (artículo 53).

Cabe señalar que el *Ejército Bolivariano* tiene entre sus cometidos los de prestar apoyo de transporte terrestre y aéreo a las restantes instituciones armadas, teniendo además la responsabilidad fundamental en materia de entrenamiento, preparación y organización de la reserva (art. 56).

En lo relativo a la *Armada Bolivariana*, además de los aspectos navales de la defensa, tiene también las funciones relativas al servicio guardacostas y de autoridad marítima, incluyendo el control del tráfico marítimo, la seguridad de la

vida humana en el mar, la seguridad de la navegación, la prevención y represión de delitos en el ámbito marítimo, etc. (artículo 57). Asimismo, tiene a su cargo prestar apoyo de transporte naval y aéreo a las restantes instituciones armadas, así como las facultades relativas al entrenamiento, preparación y organización de la reserva.

En lo relativo a la *Aviación Militar Bolivariana*, el artículo 57, además de las funciones propias de la defensa aérea, le asignó el control del espacio aéreo de jurisdicción nacional, el apoyo operacional y de transporte aéreo a las restantes instituciones armadas, la participación, junto con la autoridad aeronáutica, en la regulación y control de la navegación aérea y en el cumplimiento de las directrices relativas a la construcción de edificaciones cercanas a las bases aéreas, así como la dirección, gestión y control de la actividad meteorológica de la Fuerza Armada, y conducir el entrenamiento, preparación, organización y empleo de la Reserva.

Con relación a la *Guardia Nacional Bolivariana*, surge de los artículos 63, 64 y 65 su condición de fuerza de seguridad de naturaleza militar, con funciones propias del ámbito de la defensa y de la seguridad interior, particularmente, en este último aspecto, de mantenimiento y restablecimiento del orden público, protección del medio ambiente y de los recursos naturales, lucha contra el contrabando, prevención y represión de los delitos relativos a estupefacientes y psicotrópicos, seguridad de fronteras, seguridad rural, seguridad de puertos y aeropuertos, prevención y represión de delitos de secuestro y extorsión, control migratorio, seguridad ciudadana, investigación penal, apoyo, custodia y vigilancia de instalaciones y patrimonio de los poderes públicos, y apoyo en materia de protección civil y desastres.

Objeto de particular interés es la *Milicia Bolivariana*, que conforme a lo previsto en el artículo 66 constituye un ...*cuerpo especial integrado por la Milicia Territorial y Cuerpos Combatientes, destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana...*

Si bien su dependencia, conforme al artículo citado, es directa respecto del Presidente de la República, en lo relativo a los aspectos operacionales, como los restantes cuerpos, depende del Comando Estratégico Operacional, y para los aspectos administrativos, del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Conforme al artículo 67, es misión de la *Milicia Bolivariana* la de ...*entrenar, preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral de la Nación, con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral, con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación...*

En definitiva, la organización de la defensa venezolana se caracteriza por mostrar Fuerzas Armadas con un grado absoluto de autonomía, carentes de todo

tipo de control ajeno a sus filas y responsables únicamente ante el Presidente de la República o *Comandante en Jefe*, que para tomar sus decisiones cuenta exclusivamente con el asesoramiento brindado por personal de las referidas Fuerzas..

Se trata de un esquema en el que las Fuerzas Armadas no solo llegan directamente al Presidente, sino que le suministran todo el asesoramiento que pueda éste requerir para conducirlos, y lo protegen; llegan ante él unificadas en la persona del *Comandante Estratégico Operacional*, y tienen funciones de gran amplitud.

Se trata de un esquema no apto para el gobierno político de la defensa.

CONCLUSIONES

Hemos reseñado aquí los aspectos salientes de las normas sancionadas en Latinoamérica que consideramos más significativas, desde el punto de vista de la conducción *política de la defensa*. La inevitable conclusión es que existe una tendencia hacia el logro de dicha *conducción política*, pero con marchas y contramarchas, existiendo países que no se han sumado a esa tendencia. En definitiva, ello no hace sino reflejar el estado y las tendencias en Latinoamérica en materia de relaciones civiles-militares: lentos avances, no exentos de retrocesos.

El estado de avance en tal sentido no es igual entre los países sudamericanos. Procuraremos examinar los distintos grados en que se ha producido.

Desde el punto de vista de la aptitud de la organización de la defensa para el ejercicio de la conducción política de la defensa, encontramos en primer lugar dos países que poseen a nuestro criterio, por la combinación de los tres aspectos a que hemos hecho referencia al comienzo de esta obra, las organizaciones de la defensa de mayor aptitud para el ejercicio de la conducción política de la defensa: Argentina y Chile. Cabe destacar la importancia y amplitud en ambos casos de las funciones del Ministerio de Defensa, así como la circunstancia de ejercerse la autoridad ministerial en todos los aspectos del quehacer de la defensa.

También son dichos países los que presentan en sus normas el mayor desarrollo del *accionar conjunto*. Ello así, por cuanto en ellos el Estado Mayor Conjunto ejerce por sí todas las funciones propias del accionar militar conjunto, sujeto a la dirección del Ministerio de Defensa, sin otra participación de las Fuerzas Individuales que la consultiva, presentándose en ellos claramente la distinción entre las funciones administrativas y las operacionales. También las normas de ambos países orientan claramente el accionar de las Fuerzas Armadas hacia la defensa, con puntuales excepciones en el caso de Chile.

Encontramos también aptitud por razones similares, para la conducción política de la Defensa, a la organización de defensa de Perú, especialmente después de la integración de la *SEDENA* al Ministerio de Defensa. No obstante,

entendemos que la amplitud de las funciones de las Fuerzas Armadas del Perú restan aptitud a su organización, desde el punto de vista señalado.

En el caso de Brasil, frente a una organización de la defensa particularmente apta desde los puntos de vista reseñados resulta inevitable considerar que hoy, normativamente, los cargos fundamentales para la elaboración de la política de defensa están reservados a militares, así como que un órgano de naturaleza militar, el *Gabinete de Seguridad Institucional*, es instancia de asesoramiento en materia de defensa del Presidente de la Nación al mismo nivel que el Ministro de Defensa, y que las Fuerzas Armadas tienen funciones de singular amplitud además de las que son propias de la defensa, especialmente en materia de seguridad interior.

Ecuador presenta una organización caracterizada por la distinción entre funciones operacionales asignadas al Comando Conjunto y administrativas al Ministerio de Defensa, aunque establece la supervisión del Ministerio sobre diversos aspectos operacionales. Esta distinción trae consigo que se excluya la participación del Ministerio en los restantes, algunos importantes, aspectos operacionales. Por otra parte, desde el punto de vista del accionar conjunto, la circunstancia de que los Comandantes de Fuerza integren el Comando Conjunto introduce inevitablemente la presencia e influencia de las Fuerzas Individuales en aspectos que requieren una visión conjunta. También, las anteriormente señaladas reformas recientes reintroducen la tradicional amplitud de las funciones de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

Si bien la *Ley Marco* uruguaya ha representado un importante avance hacia el gobierno político de la defensa, las ya señaladas ambigüedades de su texto, así como la ausencia de reglamentación, contrastadas con la reglamentación, características y avances del *CODENA*, plantean inevitables dudas respecto de la situación de Uruguay desde el punto de vista del gobierno político de la defensa, advirtiéndose capacidades limitadas en tal sentido.

El caso de Bolivia muestra nuevamente la división entre funciones administrativas y operacionales y la exclusión casi total –a diferencia del caso ecuatoriano– del Ministerio, de las cuestiones operacionales. Tales aspectos quedan a cargo del *Comandante en Jefe militar*, dependiente directamente del órgano ejecutivo, en un diseño que inevitablemente limita las posibilidades de ejercicio del gobierno político de la defensa. La significativa amplitud de las funciones del instrumento militar boliviano tampoco favorece tales posibilidades.

Finalmente, el caso venezolano muestra un diseño en el cual todo el asesoramiento que recibe el Presidente de la Nación es militar. También existe la ya señalada división entre los ámbitos operacionales considerados con criterio amplio, dependiendo directamente del órgano ejecutivo, y un limitado Ministerio de Defensa –también militar. La amplitud de la función militar tampoco coopera para el logro del gobierno político de la defensa.

¿Es el logro del gobierno político de la defensa un fin en sí mismo? Puede afirmarse que es la característica de las democracias con alto desarrollo institucional, que se encuentran entre los países que han alcanzado mayor eficacia y eficiencia en materia de defensa: Estados Unidos de América, el Reino Unido, la República Francesa, la República Federal Alemana, Canadá y Australia, la República Italiana, entre otros países. El opuesto del gobierno político de la defensa es la autonomía militar. Hay países que no constituyen democracias, como la República Popular China, pero en ellos no existe tampoco la autonomía militar. Por otro lado, los países en los cuales existe la autonomía militar no han logrado caracterizarse por tal eficacia y eficiencia en la materia que nos ocupa.

Pero para que el gobierno político de la defensa produzca eficacia y eficiencia en la materia se requiere una lúcida y adecuada gestión de la defensa por parte de las autoridades electas, y sus designados, dotándose del conocimiento y de la información necesarias, con adecuada recepción del asesoramiento militar y respeto del ámbito técnico de la profesión militar.

En definitiva, este análisis de las normas y estructuras de defensa sudamericanas está realizado exclusivamente desde el punto de vista indicado, pero también nos muestra la interesante evolución legislativa en la materia. Nos proponemos examinar tales normas y estructuras desde otros puntos de vista, en posteriores trabajos.

No ignoramos la existencia de múltiples puntos de vista en esta materia diversos al normativo-organizativo que motiva este estudio; nos proponemos incluirlos en trabajos posteriores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEN MEIR, Yehuda. *Civil Military Relations in Israel*, New York, Columbia University Press, 1995.
- FINER, Samuel E. *The man on horseback*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, Fourth printing, 2006.
- FITCH, John Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge and London, Belknap Press, 1985.
- JANOWITZ, Morris. *The professional soldier. A social and political portrait*. Free Press, New York, 1960.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- MURRAY, Douglas J. y VIOTTI, Paul R. *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, tThird edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- PION-BERLIN, David, y UGARTE, José Manuel (editores). *Organización de la Defensa y Relaciones Civiles-Militares en Latinoamérica*, Buenos Aires. José Baudino Ediciones, 2013.
- PION-BERLIN, David. *Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2001.
- PION-BERLIN, David. *Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America, Armed Forces and Society* [En línea], september 8, 2008, published on september 4, 2008 as doi:10.1177/0095327X08322565 [Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017] disponible en <<http://afs.sagepub.com>>
- UGARTE, José Manuel. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Buenos Aires, Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005.

NORMAS CITADAS EN EL TEXTO

- Constitución de la República del Ecuador del año 2008, Registro Oficial, Quito, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República de Chile, Diario Oficial, Santiago de Chile, 24 de octubre de 1980.

- Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, Registro Oficial, Quito, 11 de agosto de 1998.
- Constitución Política del Estado, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición NCPE, La Paz, 7 febrero de 2009.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Diário Oficial da União, Brasília, 5 de octubre de 1988.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946) Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 de septiembre de 1946, republicado el 25 de septiembre de 1946 y el 15 de octubre de 1946.
- Decreto Legislativo N° 1.129. Que regula el Sistema de Defensa Nacional, El Peruano, Lima, 7 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.131. Que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, El Peruano, Lima, 7 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.134. Que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, El Peruano, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.136, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, El Peruano, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.137. Ley del Ejército del Perú, Registro Oficial, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.138 Ley de la Marina de Guerra del Perú, Registro Oficial, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto Legislativo N° 1.139. Ley de la Fuerza Aérea del Perú, Registro Oficial, Lima, 10 de diciembre de 2012.
- Decreto N° 100 del año 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado en el Diario Oficial, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2005.
- Decreto N° 105 de 2014, Política de Defensa Nacional, Diario Oficial, Montevideo, 8 de mayo de 2014.
- Decreto N° 1.439 de 2014, con rango, valor y fuerza de Ley. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.156 Extraordinario, Caracas, 19 de noviembre de 2014.
- Decreto N° 147/2013, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), Diario Oficial, Montevideo, Diario Oficial, Montevideo, 20 de mayo de 2013.

- Decreto N° 3.466, del 17 de mayo de 2000, Diário Oficial da União, Brasília, 18 de mayo de 2000.
- Decreto N° 4.735, del 11 de junio de 2003, Diário Oficial da União, Brasília, 12 de junio de 2003.
- Decreto N° 5.201, del 2 de septiembre de 2004, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.
- Decreto N° 727/2006, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.
- Decreto N° 7.364, del 23 de noviembre de 2010, Diário Oficial da União, Brasília, 24 de noviembre de 2010.
- Decreto N° 7.974, del 1 de abril de 2013, Diário Oficial da União, Brasília, 2 de abril de 2013.
- Decreto N° 8.978, del 1 de febrero de 2017, Diário Oficial da União, Brasília, 2 de febrero de 2017.
- Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, El Peruano, Lima, 16 de agosto de 2016.
- Decreto-Ley N° 14.157/74, Ley Orgánica Militar, Diario Oficial, Montevideo, 5 de marzo de 1974.
- Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, Quito, 21 de diciembre de 2015.
- Lei Complementar N° 117, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de septiembre de 2004.
- Lei Complementar N° 136, Diário Oficial da União, Brasília, 26 de agosto de 2010.
- Lei Complementar N° 97, Diário Oficial da União, Brasília, 10 de junio de 1999.
- Lei N° 13.502 de 2017, Diário Oficial da União, Brasília, 3 de noviembre de 2017.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial, Quito, 28 de septiembre de 2009.
- Ley N° 23.554, Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 1988.
- Ley N° 1.405. Orgánica de las Fuerzas Armadas, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 1769, La Paz, 18 de enero de 1993.
- Ley N° 16.970. Ley de Defensa Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 10 de octubre de 1966.

- Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional, Diario Oficial, Montevideo, 8 de marzo de 2010.
- Ley N° 20.424. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, Diario Oficial, Santiago de Chile, 4 de febrero de 2010.
- Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 17 de enero de 1992.
- Ley N° 24.948. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 8 de abril de 1998.
- Ley N° 27.658 de Modernización de la Gestión del Estado, El Peruano, Lima, 30 de enero de 2002.
- Ley N° 28.478 del Sistema de Seguridad y Defensa, El Peruano, Lima, 27 de marzo de 2015.
- Ley N° 29.075. Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencias, y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, El Peruano, Lima, 1 de agosto de 2007.
- Ley N° 74. Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Registro Oficial, Quito, 19 de enero de 2007.
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial, Quito, 9 de junio de 2014.



ENSAYOS

MODELOS Y SIMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS[∞]

SERGIO QUIJADA FIGUEROA*
SERGIO ROSALES GUERRERO**

RESUMEN

Para analizar y proyectar la evolución en el tiempo de cualquier sistema, ya sea biológico, industrial o social, en tanto posean estructuras y dinámicas propias, los modelos y las simulaciones tienen hoy en día un rol fundamental que cumplir en la asesoría a los tomadores de decisiones frente a la aparición de posibles escenarios, cada uno de los cuales plantea la misma pregunta siempre: ¿Qué pasaría si...?

A través de este ensayo presentamos algunos de los beneficios de modelar y simular en el contexto de las Políticas Públicas, en particular las relacionadas con la Seguridad y Defensa.

En un proceso metodológico -Deductivo/Inductivo- desagregamos y agregamos lo que denominamos Sistema de Sistemas, los cuales tienen un comportamiento dinámico en el tiempo conforme a su ciclo de vida, y que es parte esencial en el desarrollo de Políticas Públicas.

Analizamos, asimismo, los conceptos y fundamentos asociados a los modelos y simulaciones, destacando su importancia para apoyar los procesos de toma de decisiones, en lo general y, en lo particular, a través de lo que denominamos sistematización y granularidad paralela.

En conclusión, identificamos a los modelos y simulaciones como métodos flexibles y adaptativos, que pueden contribuir a proporcionar un mayor bienestar en la sociedad, en tanto se los incorpore en los ciclos de vida de los proyectos, permitiendo de esta forma tener visibilidad para medir los efectos en el tiempo de una Política Pública.

* Doctor en Modelación y Simulación, Magíster en Ingeniería de Sistemas, Ingeniero Politécnico Militar. Coronel en retiro del Ejército de Chile, actualmente se desempeña como Jefe de Proyecto de Laboratorio de Prospectiva y Simulación de la ANEPE, Chile. squijada@anepe.cl

** Magíster en Modelación y Simulación, Ingeniero Politécnico Militar. Coronel en retiro del Ejército de Chile, actualmente realiza docencia en las universidades "Andrés Bello", "Mayor" y "Central, Chile. srosales@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 250318 - Fecha de aceptación: 290518.

Palabras clave: *Política Pública; simulación; modelos; sistema de sistemas; retroalimentación; KPI; Montecarlo.*

MODELS AND SIMULATIONS OF PUBLIC POLICIES

ABSTRACT

To analyze and project the evolution of any system, be it biological, industrial or social, as long as they have their own structures and dynamics, models and simulations, today they have a fundamental role to fulfill in advising policy decisions makers against the appearance of possible scenarios, each of which raises the same question always: What would happen if ...?

Through this essay we present some benefits of modeling and simulating in the context of Public Policies, particularly those related to Security and Defense.

In a Deductive/Inductive we disaggregate and add what we call System of Systems, which have a dynamic behavior in time according to their life cycle, being an essential part in the development of Public Policies.

We also analyze the concepts and fundamentals associated with the models and simulations, highlighting their importance to support the decision-making processes, in general and, in particular, through what we call parallelization and granularity.

In conclusion, we identify the models and simulations as flexible and adaptive methods that can contribute to provide greater welfare in society, as long as they are considered in the life cycles of the projects allowing visibility to measure the effects in time of a Public Policy.

Key words: *Public Policy; simulation; models; system of systems; re-feedback; KPI; Monte Carlo.*

MODELOS E SIMULAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

Para analisar e projetar a evolução ao longo do tempo de qualquer sistema, seja biológica, industrial ou social, enquanto estruturas e dinâmicas que possuem possuir, modelos e simulações têm hoje um papel fundamental a desempenhar no aconselhamento seguros decisões contra o aparecimento de possíveis cenários, cada um

dos quais levanta sempre a mesma questão: O que aconteceria se ...?

Por meio deste ensaio, apresentamos alguns dos benefícios da modelagem e simulação no contexto das Políticas Públicas, particularmente aquelas relacionadas à Segurança e Defesa.

Em um processo metodológico, Dedutivo/Desagregada, desagregamos e adicionamos o que chamamos de sistema de sistemas, que têm um comportamento dinâmico ao longo do tempo de acordo com seu ciclo de vida, que é uma parte essencial no desenvolvimento de políticas públicas.

Analizamos também os conceitos e fundamentos associados aos modelos e simulações, ressaltando sua importância para apoiar os processos de tomada de decisão, em geral e, em particular, através do que chamamos de paralelização e granularidade.

Em conclusão, identificamos os modelos e simulações como métodos flexíveis e adaptativos, que podem contribuir para proporcionar maior bem-estar na sociedade, desde que incorporados aos ciclos de vida dos projetos, permitindo assim visibilidade para medir os efeitos no tempo de uma Política Pública.

Palavras-chave: *Política Pública; simulação; modelos; sistema de sistema; feedback; KPI; Monte Carlo.*

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CONVERGENCIA A TRAVÉS DE MODELOS Y SIMULACIONES

La inversión que realizamos como sociedad en las áreas que consideramos deficitarias o que requieren de incentivos desde la óptica del “bien común”, las denominamos Políticas Públicas, las cuales van asociadas, la mayor parte de las veces, a fondos considerables provenientes del erario nacional.

El proceso de decisión para definir dónde invertir, cómo invertir y cuándo invertir, involucra a diferentes actores gubernamentales, legislativos, sociales y privados, los que exponen sus visiones basados en análisis propios, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, lo que en ocasiones da lugar a una evidente falta de convergencia respecto a la definición del problema, sus causas, sus consecuencias y sus efectos asociados.

Por otra parte, constituye una obligación de parte de la autoridad el generar convergencias de tal modo que las decisiones sean lo suficientemente robustas y sostenibles en el tiempo. Así, entonces, postulamos que los modelos y simulaciones constituyen herramientas significativas para encontrar la mencionada y necesaria convergencia respecto a cómo, dónde y cuándo implementar una Política Pública.

Entre el conjunto de variadas herramientas destinadas a medir el efecto de estas políticas en el tiempo, se encuentran algunas de uso común y de larga data, provenientes de una época anterior al desarrollo de la computación digital, y que se conocen como TIR, VAN y PRI¹, entre otros. Con todas sus limitaciones, ellas permiten generar una idea del retorno o del beneficio que traería consigo una determinada inversión, en el marco de una óptica, que por otra parte no daba lugar a posibilidades más amplias, incluso insospechadas, en el espacio ilimitado de la realidad.

“En 1968, Will y Ariel Durant, escribían: ‘En los Estados Unidos la tasa de natalidad más baja de los anglosajones ha deteriorado su poder político y económico; y la tasa más alta de las familias romano-católicas sugiere que para el año 2000 la Iglesia Católica Romana será la fuerza dominante tanto en lo nacional, como en lo municipal y estatal’. Lo que dejaron de considerar fue que durante esos treinta y dos años muchos católicos abandonarían la iglesia, y muchos otros empezaría a usar métodos de control de la natalidad a pesar de la prohibición de la Iglesia. *Escenarios alternativos a lo observado por ellos en 1968 eran difíciles de imaginar*”².

Postulamos, entonces, la necesidad que los diferentes actores que participen de la generación e implementación de una Política Pública, asocien a sus análisis un conjunto de modelos y simulaciones que inviten a la convergencia, mediante la creación de variados escenarios, que permitan proporcionar visibilidad en el tiempo de los efectos de la decisión en un contexto sistémico (esto es, en el amplio y variado espacio de lo real).

Para ello proponemos una metodología basada en modelos y simulaciones que han demostrado su efectividad en variados ámbitos, sean estos industriales, de servicios, computacionales y/o sociales. En lo particular, la metodología apoyaría en forma estructural a aquellas decisiones de invertir en Seguridad y Defensa, proporcionando evidencia estadística respecto a los costos y beneficios que, en el tiempo, generan las instituciones de la Fuerzas Armadas para el país.

Para efectos de este trabajo, definimos a una Política Pública como un sistema dinámico que se gesta, desarrolla y caduca en el tiempo, y que interactúa en un ambiente con otros sistemas, dando lugar a un espacio que denominaremos Sistema de Sistemas (SoS)³.

¹ TIR Acrónimo para el indicador Tasa Interna de Retorno. VAN Acrónimo para el indicador Valor Actualizado Neto. PRI Acrónimo para el Período de Recuperación de la Inversión.

² LEVITIN, Daniel J. “Weaponized lies: How to think critically in the Post-Truth Era;” New York; Dutton – Penguin Random House; 2016; p. 154.

³ SoS es un acrónimo para representar el concepto de System of Systems que implica la integración de múltiples sistemas para alcanzar un objetivo que originalmente no estaba en su misión. Para mayor información ver: JAM-SHIDI, Mo. “Systems of Systems Engineering: Principles and Applications”. Boca Raton. CRC Press; 2009; p. 03-191.

Así, entonces, una visión sistémica permitirá identificar causas y efectos con menor variabilidad, y más allá del criterio financiero y de impacto social, por medio de la definición de modelos y simulaciones que entregan a los actores relacionados un consenso respecto al problema que se enfrenta, además de una abstracción común y compartida.

Lo anterior proporciona herramientas para reducir el riesgo de producir efectos no deseados por parte de las Políticas Públicas en Seguridad y Defensa, y de esta forma evitar incurrir en errores tan significativos como han sido, por ejemplo, la implementación de sistemas de transporte complejos, sistemas regulatorios de la natalidad en algunos países, políticas de restricción migratoria, políticas de defensa basadas en amenazas, entre otros muchos casos posibles de analizar.

2. LOS PROCESOS, CICLO DE VIDA Y SISTEMA DE SISTEMAS (SOS) EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para modelar y simular requerimos de un marco general de análisis, que permita una visualización de la Política Pública, desde su origen hasta su término.

Al respecto, existen documentados estudios que tienen relación a los procedimientos que utilizan los gobiernos, los centros de estudios y los organismos internacionales para analizar la implementación de este tipo de políticas.

Dichos instrumentos, que se utilizan para medir el impacto en el tiempo de dichas políticas, se encuentran insertos –la mayor parte de las veces– en las nombradas técnicas de evaluación de proyectos, que no dan cuenta en su totalidad, de las causas y efectos del problema que se estudia, y no proporcionan mecanismos para determinar la variabilidad en el tiempo.

En el contexto de nuestro análisis, proponemos una definición de Política Pública como: *“Conjunto de acciones sistematizadas, guiadas y planificadas por un gobierno, en el tiempo, con la participación de actores sociales, públicos y privados, tendientes a desarrollar, modificar o incentivar infraestructura física, provisión de servicios y generar conductas, que proporcionen un mayor bienestar y protección a la población”*⁴.

De la definición anterior se desprende que las Políticas Públicas, en lo general y en lo particular también las relacionadas con Seguridad y Defensa, se desarrollan en un contexto de sistemas, que evolucionan en el tiempo, y que requerirán para su implementación de recursos, que finalmente se traducen en inversiones monetarias, muchas veces cuantiosas, y que en algunos casos comprometen estructuralmente los presupuestos nacionales en el tiempo.

⁴ Definición de los autores, en relación al contexto de modelo y simulaciones.

Así, entonces, podemos inferir que el desarrollo de una Política Pública tiene lo que denominaremos “atributos,” que son aspectos no siempre visibles o evidentes asociados a su definición, y que emergen como características esenciales de nuestro análisis.

El primero de estos atributos es el correspondiente al “Proceso”. Este concepto permite asegurar la trazabilidad que tendrá el desarrollo de la Política Pública desde el origen de la misma (o punto de partida) hasta el final; se incorpora aquí también a cada uno de los actores que participan de ella, incluida la orientación, el control y la guía gubernamental.

La estructuración de estos *Procesos*, implica que existirá una concatenación de actividades en el tiempo, posibles de tipificar, por donde deberá transitar la Política Pública. En consecuencia, emerge el segundo atributo asociado que nos dice que toda Política Pública tendrá un “Ciclo de Vida”, que comprenderá las diferentes etapas de gestación, implementación y aplicación, hasta su modificación, actualización y/o extinción.

De nuestras definiciones de conceptos podemos evidenciar que la Política Pública se desarrolla en un contexto sistémico, evoluciona como un vector con su respectiva dirección, magnitud y orientación, y a través de su *Ciclo de Vida* sufrirá mutaciones tendientes a optimizarla o adecuarla a nuevos contextos sistémicos.

Así, el *Ciclo de Vida* y los *Procesos* asociados insertos en la Política Pública tendrán múltiples interacciones con diferentes sistemas que ya existen, o que se implementarán producto de otras necesidades sociales y de seguridad, de lo que surge, entonces, el tercer atributo asociado que corresponde al concepto de “Sistema de Sistemas” (SoS).

Un SoS representará el ambiente de interacción que circunda en el tiempo y en que se desarrolla la Política Pública, desde su gestación hasta su finalización, considerando los intercambios de flujos con otros sistemas, ya desarrollados, en desarrollo o que se implementarán en el futuro.

Derivado de las características recursivas de los sistemas, alguien podría argumentar que un SoS estaría representando un supra sistema, que en lo esencial mantiene las mismas características que un sistema, y precisamente allí –fundamental y distintivamente– emerge la diferencia de un SoS con un sistema.

En efecto, dentro de las múltiples definiciones de un sistema, encontraremos consenso respecto a que dicho organismo fue diseñado para alcanzar un objetivo muy bien definido, siendo dotado, ya sea biológica, computacional, social o físicamente, de una estructura funcional que les permite alcanzar el objetivo, el que en esencia constituye la misión del sistema.

Sin embargo, si bien los SoS son estructuras conformadas por sistemas y mantienen propiedades de éstos a través de la complementación de sus funcionalidades, *la diferencia esencial radica en que los SoS tienen nuevos objetivos*

y misiones para los cuales originalmente sus sistemas componentes no fueron mandatados en su origen.

Ejemplos de SoS los encontramos en:

- SoS Transantiago: Compuesto, entre otros por los sistemas: Tren Metropolitano, Sistema de Control y Despacho, Sistema de Vías segregadas y no segregadas, Alimentadores, Tren Suburbano.
- SoS Infraestructura Crítica: Compuesto, entre otros por los sistemas: Red Eléctrica en Generación-Transporte-Distribución, Sistema de Control y Despacho, Sistema de Comunicaciones y Datos, Sistemas Portuarios.
- SoS Fuerza de Operaciones de Paz (PKO): Compuesto entre otros por los sistemas: Integración de personal de diferentes nacionalidades, Unidades, Equipamiento, Vehículos terrestres, aéreos y marítimos, Telecomunicaciones.
- SoS Hospital Nivel Terciario: Compuesto, entre otros por los sistemas: Atención de Urgencia, Sistema Hospitalización, Sistema Pabellones, Sistemas Industriales, Sistema Eléctrico.
- SoS Aeropuerto: Compuesto entre otros por los sistemas: Red GPS, Sistema de Control, Sistema Pasajeros Nacionales, Sistema Pasajeros Internacionales, Policía Internacional.

Hasta ahora hemos definido tres conceptos esenciales para el desarrollo de una metodología de modelación y simulación de Políticas Públicas. A continuación, desarrollaremos un proceso de inferencia vertical para analizar los SoS y las Políticas Públicas que nos permitan posteriormente proyectarlas en el tiempo.

3. PROCESO DE RETROALIMENTACIÓN CIRCULAR INDUCTIVO-DEDUCTIVO E IDENTIFICACIÓN DE PATRONES

Habiendo definido a las Políticas Públicas como un conjunto de acciones desarrolladas en un contexto de *Sistema de Sistemas* (SoS), las que son planificadas, gestionadas y controladas por un gobierno en el tiempo, surge la necesidad de contar con mecanismos que permitan un análisis de verticalidad, hacia arriba y hacia abajo de las Políticas Públicas. (Notar que el SoS se constituye como un nivel de abstracción de la realidad objetiva, que nos permitirá el análisis y síntesis del proceso Inductivo/Deductivo.)

El proceso que proponemos tiene especial adaptabilidad para evaluar las Políticas Públicas de Seguridad y Defensa en un contexto ex ante y ex post, debido a las usuales múltiples controversias que producen este tipo de inversiones en la sociedad, ante la disyuntiva de “cañones o mantequilla”.

Inicialmente, y en un proceso de inferencia metodológica, presentamos dos mecanismos de análisis en función de la mencionada verticalidad: el primero

de ellos conocido como enfoque deductivo (*Top Down*), plantea el contexto general del problema para, posteriormente, analizar funcionalmente la estructura por partes del SoS bajo análisis.

Seguidamente, bajo la perspectiva de un enfoque positivo que nos permite desarrollar un mecanismo genérico de abstracción aplicable a cualquier tipo de Política Pública, resulta necesario preguntarnos: ¿Cuál es la estructura del SoS que deberá ser estudiada?

La pregunta nos lleva a la necesaria desagregación del SoS, en *sistemas integrantes* que interactúan entre sí, ya sea como mecanismos físicos o conceptuales, asociando al nivel de abstracción los atributos funcionales que permiten justificar su inclusión en el proceso de análisis. (Notar también que los sistemas se constituyen como el segundo nivel de abstracción de la realidad objetiva en donde se insertan las Políticas Públicas).

Seguidamente, el proceso deductivo lleva a la identificación funcional de los *subsistemas* presentes y sus atributos, en cada uno de los *sistemas*, para posteriormente avanzar hacia abajo, con el propósito de formalizar los *componentes* integrantes de los *subsistemas*, abarcando nuevamente los atributos funcionales, que ameritan su presencia en el nivel de abstracción que denominamos componentes. (Los *subsistemas* y los *componentes* son el tercer y cuarto nivel de abstracción de la realidad objetiva en donde se insertan las Políticas Públicas en lo general y en lo particular en Seguridad y Defensa).

Finalmente, al develar la estructura funcional del SoS en los *sistemas*, *subsistemas* y *componentes*, se requerirá la identificación del objeto último de las diferentes capas que denominaremos “*elementos*”, los que constituyen la base de las interacciones dinámicas del conjunto agregado de niveles que evolucionará en el tiempo, de acuerdo con su *ciclo de vida*. (Notar que los activadores de las Políticas Públicas, a través de acciones concretas, se encuentran en este último nivel de abstracción, de allí la importancia fundamental de los denominados *elementos*).

La descripción precedente obedece a un proceso *deductivo*, sin embargo, una segunda aproximación metodológica emerge al utilizar un enfoque *inductivo* (*Bottom Up*) de abajo hacia arriba, a partir de la identificación de los elementos objetivos del mundo real que, por medio de sucesivas abstracciones verticales -ahora hacia arriba-, integran los componentes, *subsistemas* y *sistemas*, hasta llegar a formar el SoS en el cual se desenvuelven las Políticas Públicas.

El enfoque *Bottom Up* es un conjunto de procesos agregados que permite “dar sentido” a las estructuras en las cuales interactúan los diferentes niveles de las Políticas Públicas y se manifiestan a través de la evidencia, que admite sintetizar los *elementos*, *componentes* y *subsistemas*.

Seguidamente, en contraposición al enfoque deductivo, la inducción constituye un enfoque complementario, necesario y paralelo, para estudiar la evolu-

ción de un SoS en el tiempo y, en consecuencia, generar una mayor robustez de las decisiones en beneficio de la sociedad.

Hasta aquí hemos descrito un proceso de inferencia vertical en dos sentidos, en relación con el todo representado como un SoS, y con lo más pequeño, representado como un elemento constitutivo basal de cualquier nivel de agregación. En síntesis, hemos ido de lo general a lo particular y de lo particular a lo general; sin embargo, ¿podríamos inferir desplazándonos de lo específico a lo específico o de lo general a lo general? Es decir, estamos planteando una interrogante, en función de analizar la posibilidad de utilizar el conocimiento de las estructuras agregadas y desagregadas de Políticas Públicas pasadas, para proyectar nuevas Políticas hacia el futuro.

En efecto, si estamos en una asociación de razonamiento metodológico, para asegurar el efecto de las Políticas Públicas en el tiempo, al razonamiento de lo específico a lo específico (o particular a lo particular), lo denominamos “*Granularidad Paralela*”⁵, que se manifestará como patrones estructurales bases, que han sido efectivos en otras áreas y tiempos, pero que se estima representan una base de conocimiento, para proyectar el comportamiento de los sistemas insertos en las Políticas Públicas bajo estudio. En síntesis, estamos utilizando la experiencia desagregada del pasado, para proyectar con eficiencia y efectividad hacia el futuro.

En un contexto superior, también podemos identificar patrones generales que definimos como “*Sistematización Paralela*”, al referirnos al estudio comparativo de los niveles agregados de un SoS, que permite utilizar las lecciones aprendidas de implementación previas de Políticas Públicas, las que se generaron en entornos diferentes con objetivos y alcances diferentes⁶.

Resulta evidente que se podría formular la pregunta respecto a cuáles son las diferencias entre la *Granularidad Paralela* y la *Sistematización Paralela*. La respuesta está en la dicotomía complementaria del análisis y la síntesis, el todo y el elemento, el concepto y la acción, la generalidad y la particularidad.

En efecto, siendo los patrones modelos de buenas prácticas que han resultado exitosos en pasadas implementaciones de Políticas Públicas, podremos obtener experiencia empírica a nivel de ejecución (utilización de los patrones basales) que cubren la brecha de necesidades que viene a satisfacer la Política Pública. No obstante, los patrones que son producto de la *Granularidad Paralela*,

⁵ Concepto de *granularidad paralela*, es propuesto por los autores, para conceptualizar el proceso de identificación de estructuras basales en sistemas, que pueden ser utilizados como patrones de buenas prácticas, en el diseño de nuevos sistemas en el contexto de las Políticas Públicas.

⁶ Concepto de *sistematización paralela*, es propuesto por los autores, para conceptualizar el proceso global, de identificación de principios, planes, orientaciones y lecciones en Políticas Públicas previas, y cuyas buenas prácticas pueden ser utilizadas en el diseño de nuevos sistemas en el contexto de las Políticas Públicas.

que se manifiestan como acción, empleo de elementos, particularidades, entre otros, no aportan y nada tienen que decir con respecto a la gestación de Políticas Públicas en un nivel superior de abstracción, es decir en el contexto de un SoS.

Por otra parte, la *Sistematización Paralela* constituye la identificación de patrones de Políticas Públicas pasadas, en el plano de las ideas, de los conceptos y sus lecciones aprendidas, que inspiran a gobernantes, legisladores y gobernados con potenciales soluciones que impactan a la sociedad estructuralmente.

En síntesis, presentamos un proceso de inferencia circular que nos permite abordar la complejidad de un SoS en donde se desenvuelven las Políticas Públicas. Dicho proceso se manifiesta en un *Ciclo de Vida* intermitente, que se desplaza de lo general a lo específico, de lo específico a lo específico, de lo específico a lo general y de lo general a lo general.

Como definimos en el apartado precedente, un SoS inserto en una Política Pública evoluciona en el tiempo, aspecto al que denominamos *Ciclo de Vida*, por tanto, el proceso de inferencia circular del SoS estará sujeto a permanentes interacciones producto de la mencionada evolución.

En particular, el proceso de retroalimentación circular Inductivo-Deductivo aplicado en la Seguridad y Defensa, permite a los tomadores de decisiones de nivel estratégico, político y económico, disponer de una metodología para proyectar una trazabilidad de los Sistemas de Defensa en el tiempo, por medio de los Ciclos de Vida de los sistemas y sus procesos asociados.

4. LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y SU MODELO ASOCIADO

La generación e implementación de una Política Pública a través de acciones que se desarrollan en el tiempo, requiere inicialmente de la identificación y el análisis preciso del problema que afecta a la sociedad, con el fin último de proporcionar soluciones eficientes, eficaces y sostenibles en el tiempo.

Investigadores en el campo de los procesos de toma de decisiones han demostrado que, en la recepción y procesamiento de estímulos externos por parte del ser humano, existe una dominancia de los estímulos visuales por sobre los auditivos y táctiles⁷. Así, entonces, cuando analizamos un sistema complejo en búsqueda de las anomalías que produce un problema, podría ser conveniente desarrollar una interfaz visual que proporcione una vista o conjunto de vistas del problema que se quiere enfrentar.

Lo precedente ha sido recogido como modelos gráficos incorporados a la disciplina de Ingeniería de Sistemas, en donde se ha desarrollado un conjunto de herramientas y metodologías para identificar los componentes esenciales de

⁷ SINNETT, S., SPENCER, C. y SOTO-FARACO, S. "Visual dominance and attention: The Colavita effect revisited". *Perception & Psychophysics*. July 2007, Volume 69, Issue 5, pp. 673–686.

un problema, los cuales aplican en toda su extensión en el análisis de Políticas Públicas. (No podría existir una mayor dilapidación de recursos presupuestarios públicos, que asignar recursos para solucionar el problema equivocado).

Por otro lado, producto de los altos estándares de la producción japonesa, se acuñó una frase que se atribuye a la industria de ese país y que enseña que la definición correcta de un problema constituye un 90% de la solución.

Con otras palabras, Albert Einstein, señaló lo mismo: “Si me dieran una hora para salvar el planeta, consumiría 55 minutos averiguando el problema (es decir elaborando el diagnóstico) y tan solo cinco resolviéndolo”.

Nuestra experiencia en sistemas de defensa y toma de decisiones críticas nos permite caracterizar a la identificación del problema, como un conjunto de variables que interactúan en el tiempo y que producen un efecto no deseado en el SoS. Por tanto, el problema en su esencia es dinámico, y debe ser analizado con técnicas que permitan representar dicha característica; nos referimos a la posibilidad de generar modelos dinámicos que admitan el cambio de las variables componentes del problema en el tiempo. En este sentido, los modelos computacionales permiten “recrear” o “simular” la naturaleza de la particularidad del problema, por medio de algoritmos que proporcionan métricas, ubicaciones, capacidades, demandas, entre otros muchos parámetros del problema real.

La pregunta evidente es: ¿cómo desarrollar un modelo exacto que simule la esencia del problema, y que constituya la génesis de la Política Pública a implementar?

La respuesta tiene múltiples variantes, y dependerá de los datos y estructura del sistema o SoS que se está analizando, para buscar su solución mediante la implementación de una Política Pública. Para ello, podemos utilizar técnicas que han demostrado eficacia en las diferentes ramas de la ingeniería, empleando fundamentalmente modelos matemáticos, algoritmos y procesamiento de datos estadísticos.

En el contexto de las Políticas Públicas, la taxonomía que presentamos contiene cinco tipos de problemas que tienen asociados diferentes modelos para encontrar potenciales soluciones, ellos son:

- *Problemas de Asignación:* Aquellos que son determinísticos y que, por su estructura, requieren de un algoritmo matemático que defina la distribución óptima de recursos conforme a un objetivo y un conjunto de restricciones. Ejemplo clásico de este tipo de problemas son los modelos que optimizan, en forma global o local, tales como los algoritmos de programación lineal o no lineal.
- *Problemas Combinatorios:* Aquellos que, siendo determinísticos presentan un espacio de solución que tiende al infinito, y requieren de heurísticas de optimización para estudiar su composición. Ejemplo clásico de este tipo de problema se encuentra en los algoritmos para determinar la ruta más corta.

- *Problemas Estocásticos:* Aquellos que están compuestos por procesos bien definidos, pero la naturaleza de las variables aleatorias que lo componen obliga a tener que capturar data exhaustiva para comprender su funcionamiento a través de distribuciones de probabilidad, e identificar los problemas en su estructura. Una proporción importante de los problemas insertos en las Políticas Públicas son de esta naturaleza.
- *Problemas de Comparación Jerárquica:* Aquellos que requieren obtener las preferencias (utilidad) de los tomadores de decisiones, comparando de par en par criterios y alternativas factibles de desagregar jerárquicamente. Ejemplos de este tipo de problemas están representando por los métodos multicriterio.
- *Problemas con Oponente:* Aquellos que tienen dos o más roles con objetivos contrapuestos, y que adoptarán conductas tendientes a optimizar su utilidad en detrimento de la parte opuesta. Ejemplo de este tipo de problema son los que solucionan los modelos de Teoría de Juegos.

En el campo de la estadística y la investigación de operaciones, la literatura presenta un amplio espectro de modelos determinísticos y estocásticos, que tienden a comprender y definir adecuadamente el tipo de problema que se debe abordar, con el propósito de implementar una Política Pública en el tiempo. En el contexto de nuestro análisis, el foco estará en la proyección a través de modelos y simulaciones, es decir, en la representación aleatoria de la estructura de los sistemas.

5. EL MECANISMO DE MODELOS Y SIMULACIONES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para identificar y/o disminuir el riesgo en Políticas Públicas de gran magnitud, que impliquen onerosos recursos en el presupuesto nacional, un grupo multidisciplinario de decidores podría preguntarse cómo cuantificar el riesgo que estamos proyectando (sin saberlo) por el hecho de implementar tal o cual política pública.

Probablemente, una de las técnicas más efectivas para responder dicha pregunta son los diferentes procedimientos contenidos en las metodologías de simulación. En efecto, esta disciplina o técnica es un conjunto de modelos sustentados en las matemáticas y la estadística para representar un sistema físico y/o social en su estado presente, pasado o futuro. Su objetivo es analizar la estructura de dicho sistema y proyectar su evolución en el tiempo, alcanzando rendimientos optimizados.

Se entiende, entonces, que existen variadas técnicas y modelos para identificar riesgos asociados a inversiones públicas y privadas, y una de ellas es el

conjunto de técnicas de simulación que a su vez contiene diferentes procedimientos de aplicación.

Pero respecto al concepto de modelo, ¿qué relación existe entre un modelo y una simulación?

El elemento esencial de la simulación es el modelo, que se manifiesta como una abstracción analógica y/o digital del sistema que estamos estudiando. Es decir, el modelo es la posibilidad que tiene el ser humano de tomar una parte de la realidad concreta que está observando y traspasarla a un ambiente análogo o digital.

Así, por ejemplo, un modelo puede representar la jerarquía de una empresa en una abstracción a la que denominamos organigrama. Otro ejemplo de modelo es un mapa que contiene los elementos principales de un espacio geográfico. Un tercer ejemplo de modelo son las ecuaciones de oferta y demanda, que contiene los elementos esenciales para determinar el precio de un producto.

Sin embargo, si bien podemos insertar en el modelo aspectos importantes de la realidad objetiva que observamos, carecemos de la capacidad de procesamiento cognitivo para incorporar una variable fundamental que permite proyectar las políticas públicas, esta variable es el *tiempo*.

Así, entonces, si unimos secuencialmente un conjunto de modelos ordenadamente articulados en el tiempo lograremos pasar de los modelos a la simulación de un sistema, lo que nos permitirá estudiar su evolución. Luego, definimos a una simulación como un conjunto de modelos en el tiempo.

En síntesis, podemos señalar que, para proyectar los efectos de las Políticas Públicas, existen modelos secuencialmente organizados en el tiempo que estructuran una simulación que, a su vez nos permite representar artificialmente la pregunta sobre *¿cómo un sistema, asociado a una Política Pública, podría evolucionar?*

Sin duda, resulta atractivo el poder contar con herramientas matemático-estadísticas que permiten analizar el pasado, observar el presente y proyectar el futuro, pero, ¿cuál es la confianza que podemos tener, respecto a los resultados que entregan los modelos de simulación?

Al comienzo señalábamos que los modelos y las simulaciones son abstracciones de la realidad, que nos permiten comprender el funcionamiento de un sistema inserto en una Política Pública, por tanto los resultados y su precisión dependerán del conocimiento que tenemos de la estructura del sistema, sus procesos y objetos del flujo (elementos de entrada y salida), que gobiernan sus procesos. Todo modelo de simulación es una abstracción simplificada de la realidad, y como tal tendrá siempre márgenes de error asociado.

Siendo cualquier sistema -por esencia- dinámico en su conducta organizacional, sus resultados cambiarán periódicamente, conforme cambian las variables externas e internas que conforman la estructura y procesos asociados.

El fenómeno de dispersión de resultados se denomina *variabilidad* y de ella dependerá la confianza que podremos asociar a los resultados del sistema simulado. Usualmente la confianza se denota por medio de la probabilidad que los resultados, en el tiempo, se encuentren dentro de un rango de valores mínimos y máximos.

Habiendo explicado la confianza asociada a la variabilidad de un sistema, resulta lógico que aspiremos a tener resultados con niveles de confianza reducidos; por tanto ¿de qué factores depende la variabilidad de un sistema?

Señalamos anteriormente que todo sistema tiene una estructura, procesos y entidades, los cuales generan indicadores respecto a su funcionamiento. Dichos indicadores usualmente se asocian a la palabra métricas o KPI (Key Performance Indicator).

Supongamos que estamos diseñando un hospital móvil de campaña para apoyar logísticamente a unidades militares en diferentes misiones. Al analizarlo como SoS su estructura desagregada, estará en relación con los diferentes servicios que proporciona, sean estos procesos ambulatorios, urgencia, pabellones, hospitalización, entre otros. Por tanto, también sus procesos estarán asociados a las actividades realizadas a través de procedimientos y ejecución de una ruta física, que cumplen los objetos (pacientes o insumos asociados a los servicios que presta el hospital).

Si consideramos, por ejemplo, el KPI cantidad de pacientes atendido un lunes en el servicio de urgencia ¿podríamos asegurar que dicha cantidad sea la misma que los atendidos cualquier otro día de la semana? O en su defecto ¿podríamos asegurar que el KPI número de viajes mensuales de las ambulancias sea el mismo cada mes del año?

Ambos ejemplos nos permiten representar los KPI de un sistema como indicadores dependientes de variables externas e internas al hospital militar de campaña, que *no aseguran* que los valores obtenidos en un lapso determinado se vayan a repetir en otro lapso. Emerge como consecuencia el concepto de *variables aleatorias* en los sistemas, que se generan matemáticamente a partir de distribuciones de probabilidad.

Finalmente, podemos responder que la variabilidad dependerá del comportamiento que tengan las variables aleatorias asociadas a los objetos y/o procesos de un sistema. Si tenemos definido el sistema o conjunto de sistemas que están relacionados con la implementación de una Política Pública, ¿cómo podemos identificar las características de las variables aleatorias asociada a los objetos y procesos de un sistema que integra una Política Pública?

Los datos que un sistema ha generado en el pasado constituye la información que se requiere para poder representar, a través de una expresión matemática, el comportamiento de los diferentes procesos del sistema en estudio. El procedimiento se denomina test de hipótesis –estadísticamente conocido como

test de bondad de ajuste- y consiste en identificar a través de sucesivas pruebas cuál es la función de probabilidad que mejor se ajusta a los datos obtenidos de cada uno de los procesos que constituyen el sistema.

Se podría argumentar que no siempre disponemos de datos históricos que nos permitan proyectar el futuro a partir del pasado. Efectivamente, no siempre disponemos de datos, sin embargo, ante la incertidumbre extrema podemos generar datos a partir de dos fuentes:

- Datos obtenidos de sistemas similares, que pueden servir como guía para generar escenarios en las Políticas Públicas en estudio.
- Datos obtenidos de expertos que han tenido experiencia en implementaciones de Políticas Públicas pasadas, y que podrían entregar parámetros aproximados de las distribuciones de probabilidad que se requieren para visualizar el comportamiento futuro. Por ejemplo, un experto en desastres y emergencias, podría entregarnos tres valores (mínimo, moda y máximo) respecto a las necesidades de combustible para una zona afectada por un movimiento telúrico de gran magnitud. Con dicha información se podría proyectar una demanda futura posible a partir de una distribución de probabilidad triangular.

Por tanto, si identificamos el conjunto de funciones de probabilidades que gobiernan la conducta de los procesos insertos en la Política Pública, por cualquiera de los procedimientos precedentes, emerge la pregunta ¿cómo activamos el funcionamiento dinámico del sistema como un todo, de forma tal que sea una imitación de la realidad, y teniendo a la variable tiempo como el principal elemento de análisis?

Para activar el sistema dinámicamente debemos representar digitalmente (en el computador) la estructura y los procesos con sus respectivas funciones de probabilidad, para posteriormente desarrollar en cada una de las fases, desde la entrada hasta la salida del sistema, un algoritmo denominado Método de Montecarlo⁸, que será el encargado de generar tanto la conducta individual de cada uno de los objetos del sistema, como también la conducta de los procesos que corresponden a la secuencia por donde transitan los flujos pertenecientes a los SoS.

El Método de Montecarlo fue desarrollado en el contexto de las investigaciones del Proyecto Manhattan (1944) para el desarrollo de la bomba atómica en el Laboratorio Nacional de los Álamos, EE.UU. Sus gestores fueron los matemáticos John Von Neumann y Stanislaw Ulam, quienes requerían simular probabilísticamente la difusión de neutrones en el material de fisión. Su nombre alude a la aleatoriedad que se produce en los juegos de azar en el Casino de Montecarlo en

⁸ Existen numerosos estudios y metodologías respecto al Método de Montecarlo. Por ejemplo, ver: REUVEN, R. y KROESE, D.". *Simulation and the Monte Carlo Method*". New Jersey. Wiley; 2008.

Mónaco. En suma, se trata de un método, un algoritmo (conjunto de pasos bien definidos), que inicialmente genera mediante una función matemática números aleatorios (números que son independientes entre sí y donde todos tienen la misma probabilidad de ser elegidos). Los números aleatorios son utilizados posteriormente en un segundo algoritmo, que genera variables aleatorias provenientes de las funciones de probabilidad encontradas, a partir de los datos del pasado obtenidos del sistema real. (Notar, como explicamos precedentemente, que si el sistema real no existe, tenemos la posibilidad de obtener datos de sistemas similares o de juicios de expertos).

La existencia de la *variabilidad* que es intrínseca a la existencia misma del SoS, hace necesario realizar repeticiones en la ejecución de las simulaciones, generando KPI estadísticamente similares al sistema real. En este contexto, el método de Montecarlo permite realizar una cantidad de múltiples repeticiones, modificando los números aleatorios por cada repetición, pero manteniendo las distribuciones de probabilidad del sistema. Así, entonces, el cambio de los números aleatorios genera una variabilidad en el SoS o sus abstracciones desagregadas, que decrece a medida que la muestra (cantidad de repeticiones) se aumenta. Básicamente el error absoluto de la estimación de las métricas decrece en un factor de $1/\sqrt{N}$ en virtud del Teorema del Límite Central⁹.

El método descrito constituye la esencia para la generación de la variabilidad que necesitamos para evaluar cuantitativamente cómo podrían evolucionar en el tiempo los sistemas, componentes y elementos insertos de una Política Pública. Por tanto, Montecarlo constituye una herramienta fundamental para identificar cómo la aleatoriedad, manifestada en una distribución de probabilidad, podría afectar a los proyectos más significativos de la sociedad.

6. CONCLUSIONES: LA VALIDACIÓN Y LA CONVERGENCIA DE LOS MODELOS Y SIMULACIONES

Una vez desarrollados los modelos de simulación que apoyarán los procesos de toma de decisiones en el contexto de las Políticas Públicas, es necesario constatar si los modelos digitales son “representativos” de los sistemas reales desagregados del SoS. La mencionada “representatividad” se requiere evaluar conforme a los siguientes cuatro enfoques:

- *Validación de la Estructura:* Constatar por medio de un proceso de comparación si las relaciones jerárquicas (verticales y horizontales) de los com-

⁹ Teorema del Límite Central demuestra que la distribución muestral de la media se aproxima a una normal, a medida que se incrementa el tamaño de la muestra. Además de los clásicos libros de estadística, un aporte diferente se puede encontrar en: Fischer, H. “A History of the Central Limit Theorem”; Katholische Universität Eichstätt-IngolstadtSpringer; 2011.

ponentes del SoS digital son equivalentes a las relaciones jerárquicas del sistema real.

- *Validación de las Variables:* Identificar si el sistema simulado contiene los parámetros y las métricas más significativos estadísticamente del sistema real.
- *Validación de los Flujos de Procesos:* Comparar si la dirección que siguen los flujos entre los parámetros y variables, corresponden a la secuencia de procesos que se producen en la vida real.
- *Validación de los Resultados:* Comparar los resultados (KPI) obtenidos de los sistemas reales insertos en las Políticas Públicas pasadas, con los KPI del sistema simulado para proyectar las políticas públicas del futuro.

Fundamentalmente, el objetivo de la validación, en sus cuatro enfoques, es obtener un consenso entre los tomadores de decisiones, respecto a que los modelos de simulación contienen los aspectos más significativos de la estructura, parámetros, y variables, que permitan proyectar en el tiempo resultados cuantitativos en potenciales escenarios en los cuales la Política Pública se desarrollará.

La mencionada proyección en el tiempo del modelo de simulación constituye la serie de experimentos que se pueden realizar para calibrar, mediante sucesivos análisis de sensibilidad, la Política Pública que se está implementando reduciendo los márgenes de incertidumbre e invitando a actores sociales, gubernamentales y privados, a tener una visión compartida respecto a cómo los sistemas se podrían comportar en el futuro.

A través del ensayo hemos planteado que, en el contexto de las Políticas Públicas, no resultarían suficientes las evaluaciones económicas y sociales tradicionales, asociadas a las técnicas de gestión financiera de proyectos.

Para ello, proponemos los modelos y simulaciones como métodos flexibles y adaptativos capaces de proporcionar —en el tiempo— un mayor bienestar en la sociedad, incorporando estas técnicas en el *Ciclo de Vida* de una Política Pública, permitiendo de esta forma tener una mayor visibilidad para medir los efectos en el tiempo, en un contexto de lo que definimos como SoS. En particular dicha metodología aplica a los SoS y sistemas insertos en la Seguridad y Defensa de un país.

Propusimos, asimismo, analizar el desarrollo de las Políticas Públicas en un contexto sistémico, en el que a través de una metodología Deductiva/Inductiva podemos analizar y desagregar un sistema, para posteriormente desarrollar una síntesis agregada de la Política Pública.

Para lo anterior, propusimos un ciclo de retroalimentación dinámico, que permite estudiar la Política Pública en un contexto que va, en cada caso, de lo General a lo Específico, de lo Específico a lo Específico, de lo Específico a lo General, y de lo General a lo General.

El ciclo precedente entrega un hábitat metodológico a la gestión del conocimiento y a la innovación en las fases de factibilidad, implementación y administración de una Política Pública. Para ello, definimos los conceptos de granularidad y sistematización paralela, en los que se utilizan los patrones del pasado para proyectar en mejor forma los escenarios futuros.

La definida granularidad y sistematización paralela encuentra su aplicación canónica en el contexto de los SoS de la Seguridad y Defensa de un país, debido a las estructuras jerárquicas y sistematizadas de las organizaciones castrenses.

Finalmente, argumentamos respecto a la importancia de los datos, y particularmente el Método de Montecarlo, que nos permite proyectar cuantitativamente cómo se podrían desenvolver los sistemas asociados a una Política Pública a través del empleo de los datos del pasado.

Si con independencia de nuestras creencias religiosas, políticas y económicas, logramos tener, como sociedad, una visión convergente, alcanzada a través de la evidencia racional y objetiva que proporcionan los modelos y las simulaciones, probablemente los cuantiosos recursos presupuestarios del Estado serán utilizados en forma más eficiente y eficaz, en beneficio de los que se proyectan en el tiempo: los niños y jóvenes de una nación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- JAMSHIDI, Mo. "Systems of Systems Engineering: Principles and Applications". Boca Raton. CRC Press; 2009.
- LEVITIN, Daniel J. "Weaponized lies: How to think critically in the Post-Truth Era;" New York; Dutton – Penguin Random House; 2016.
- SINNETT, S., SPENCER, C. y SOTO-FARACO, S. "Visual dominance and attention: The Colavita effect revisited". Perception & Psychophysics. July 2007, Volume 69, Issue 5.
- PANDE, P., NEUMAN, R. y CAVANAGH, R. "The Six Sigma Way: How to Maximize the Impact of Your Change and Improvement Efforts"; McGraw-Hill. 2014.
- REUVEN, Reuven Y. y KROESE, Dirk P." Simulation and the Monte Carlo Method". New Jersey. Wiley; 2008.
- FISCHER, Hans; "A History of the Central Limit Theorem"; Katholische Universität Eichstätt-IngolstadtSpringer; 2011.



RECENSIONES

HISTORIA DE LA RELACIÓN CIVIL-MILITAR EN CHILE. DESDE FREI MONTALVA HASTA MICHELLE BACHELET JERIA*

PABLO RIVAS PARDO**



El título del libro, *Historia de la relación civil-militar en Chile*, no refleja el contenido del mismo. En realidad, José Rodríguez Elizondo analiza la relación político-militar, es decir, cómo las Fuerzas Armadas se han relacionado con distintos gobiernos, *Desde Frei Montalva hasta Michelle Bachelet Jeria*, como señala el subtítulo del mismo. Detalladamente, el autor analiza y reflexiona episodios del antes, durante y después del Régimen Militar, enfocándose en la violación a los Derechos Humanos, no analizando así la transformación, modernización y agenda de las Fuerzas Armadas post-régimen.

A juicio del autor, "el primer gobierno de la Concertación, generó una relación civil-militar en progresión, pero no alcanzó a consolidarse. No pudo sustentarse más allá del período de Lagos" (pág. 13). Por lo cual -y destáquese la paradoja que se extrae de su análisis- fue la exministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet Jeria, al asumir su primer gobierno, quien no habría consolidado ni progresado en la relación civil-militar.

Sobre el antes y durante del Régimen Militar, en la parte primera del libro, *Ruptura*, se analizan algunos sucesos del gobierno de Frei Montalva y Salvador Allende. Del primero destaca el desinterés de su gobierno en las Fuerzas Armadas y, del segundo, subraya la idea de algunos partidarios de la Unidad Popular de acabar con las Fuerzas Armadas y crear unas Fuerzas Armadas Populares, lo que dotó de reticencia a las Fuerzas Armadas. En este contexto, y de manera precisa, Rodríguez Elizondo escribe que la crisis de gobernabilidad de la Unidad Popular llevó al Alto Mando de las Fuerzas Armadas "a equilibrarse entre el apoyo disciplinado al gobierno, su participación en el gabinete presidencial, la amenaza divisionista, la neutralidad benévola, la conspiración golpista, las intro-

* José Rodríguez Elizondo, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2018, Chile, 270 páginas, ISBN 978-956-289-172-1

** Master of Art in International Relations & International Organizations de la Universidad de Groningen, Países Bajos; Licenciado en Ciencia Política y Cientista Político de la Universidad Diego Portales, Chile. Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Chile. p.rivas.pardo@gmail.com

misiones de Fidel Castro, las fuertes presiones del Gobierno norteamericano y la intromisión de algunos generales en retiro” (pág. 36), es decir, por algún lado iban a tener que reaccionar y tomar postura. Posteriormente, en la parte segunda, *Dic-tadura*, el autor afirma que se transitó de una relación deficiente al rompimiento de éstas, donde las Fuerzas Armadas conformaron una identidad de aristocracia y de casta, pasando a ser parte de un proyecto “revolucionario militar” (pág. 48) prestando el soporte de la fuerza bruta. Además, ahonda en la Política Exterior del régimen, caracterizado por una apertura económica, discurso anticomunista y espionaje al propio Servicio Exterior que, a juicio del autor, causó un gran daño en el largo plazo. La parte tercera, *Izquierdas*, breve como la anterior, analiza cómo la izquierda se relacionó internamente, surgiendo un grupo que propuso la vía armada para terminar con el Régimen Militar y otro que se volvió social demócrata, que años más tarde fue la que se relacionó con las Fuerzas Armadas.

El después del Régimen Militar son las siguientes partes del libro, y por ende, las centrales del mismo.

La *Recomposición*, que es la parte cuarta, abarca los gobiernos de los expresidentes Aylwin, Frei y Lagos. Acá el autor señala como hitos: el Informe Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile, la Mesa de Diálogo sobre los Derechos Humanos y el Nunca Más. Suma también: el plan de enlace, el boinazo, la querrela criminal de Gladys Marín, el servilletazo y el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Estos hechos, junto con otros, conformaron la transición militar desde la negación al reconocimiento de la violación a los Derechos Humanos, lo que implicaba para el Ejército “completar su reinserción en la sociedad y dejar andando la relación civil-militar” (pág. 110). A pesar de lo anterior, según Rodríguez Elizondo, no se avanzó, dada la desconfianza de la expresidenta Bachelet en las instituciones armadas, instaurando un “concepto restrictivo de la relación civil-militar” (pág. 122). Un ejemplo de esta concepción restrictiva es la no participación inmediata de las Fuerzas Armadas en la mantención del orden público para el terremoto del 27 de febrero de 2010. Otro es -a juicio del autor y que el lector podrá ver si coincide o discrepa- el no sumar a las Fuerzas Armadas en el análisis de la Política Exterior de Chile, es decir, que la asesoría castrense habría inhibido, a modo de muestra, las ganas de la presidenta de juntarse con Fidel Castro y su visión positiva de la República Democrática Alemana, es decir, la filia por el totalitarismo de izquierda.

La parte quinta, *Regresión*, la explica en las siguientes cuatro estaciones “el cuestionamiento de su rol polivalente; su escasa participación en la política exterior; el impacto erosionante de la judicialización, y la señal implícita en el procesamiento de Juan Emilio Cheyre” (pág. 158) lo que dio espacio a la idea de cómplices pasivos y el cierre del Penal Cordillera en el primer gobierno del presidente Piñera; los casos de corrupción que emergieron en el segundo gobierno

de la expresidenta Bachelet; el surgimiento de la apatía de militares en retiro por la pena de cárcel por violaciones a los Derechos Humanos y el rumor de cierre del Penal Punta Peuco; por último, la tragedia de que el ex Comandante en Jefe del Ejército, que se empeñó en hacer ese cambio, general Juan Emilio Cheyre, esté procesado por el Episodio La Serena de la Caravana de Muerte, motivado principalmente por el Ministerio del Interior del segundo gobierno de la expresidenta Bachelet.

Consecutivamente, en *Legado*, se citan dos preguntas por la atingencia de ser debatidas al día de hoy: “¿De qué depende la mantención del equilibrio entre la información política que consumen los militares y su obligación de no intervenir en la política contingente?” (pág. 197) y “¿Significa la no deliberación constitucionalizada que en las Fuerzas Armadas no se debe decir lo que se piensa?” (pág. 208). Interesantes cuestiones que deben motivar la reflexión y publicación de artículos, más allá de la violación a los Derechos Humanos, sino también, lo que es una política pública de Defensa Nacional. Otro elemento a considerar es la opinión negativa de los ex Comandantes en Jefe con respecto a los juicios por violación a los Derechos Humanos, tema aún en desarrollo y que podría, con error o precisión, ser la opinión del personal activo de las Fuerzas Armadas, lo cual debería llamar la atención de la clase política. En la última parte, *Prospectiva*, Rodríguez Elizondo sostiene que la expresidenta Bachelet “no sospechó que cada ítem de regresión en la relación civil-militar aceleraba en los militares la percepción de contraste entre su coherencia organizacional, la decadencia en la profesionalidad de la administración del Estado y el desprestigio creciente de los políticos” (pág. 216) distanciando así a los militares del gobierno, y que a su vez, vuelvan a la depreciación, desvalorización y descalificación de la clase política.

Vale destacar que la motivación de José Rodríguez Elizondo es que “nuestros intelectuales civiles y militares conozcan el pasado y ejerzan la imaginación prospectiva, para promover la mejor relación posible entre las Fuerzas Armadas y los civiles desarmados de la nación” (pág. 14) como lo señala al inicio del libro. Para tal objetivo, su trabajo tiene una gran utilidad académica ya que permite debatir sobre las ideas que expone, actualizar ciertos contenidos olvidados y motivar la profundización de otros; posee una estimulación reflexiva sobre lo que es una relación civil-militar y otra política-militar, y junto con eso, la composición de cada una; y logra actualizar el tema, llevando a pensar si la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas tienen líneas de investigación y de docencia en esta área del conocimiento.

Por último, las reflexiones del autor son totalmente claras, el lector podrá coincidir o discrepar, pero por sobre todo entenderá las afirmaciones y los hechos que las sustentan. El libro se recomienda.



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser ingresados a través de este portal, siguiendo los pasos que se señalan en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#onlineSubmissions>. Se recuerda a los autores que deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.). Idealmente, deben considerar en su currículum el ORCID.iD, para ello se recomienda obtenerlo en <https://orcid.org/>. Además, en caso de haber realizado alguna entrevista, debe adjuntar una copia del Consentimiento Informado del entrevistado. La Revista no cobra tasa alguna por la revisión y publicación de los artículos. Por otra parte, los autores mantienen en todo momento los derechos sobre sus respectivos artículos. Los trabajos pueden venir en idioma español, inglés o portugués, de todas maneras deben considerarse los resúmenes en los tres idiomas no importando el idioma del cuerpo del trabajo. No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado. La revista es publicada semestralmente, la primera publicación es en julio la segunda en diciembre de cada año, normalmente los trabajos se reciben hasta 60 días antes del cierre de cada edición, o sea a fin de mayo y a fines de agosto.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12.
 - Todos los trabajos deben considerar en su parte introductoria lo siguiente: especificar su contextualización, señalar el problema de estudio, la o las

preguntas directrices, el o los objetivos, la metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto.

- Genéricamente, los escritos deberían considerar resumen, abstract, palabras claves (separadas por punto y coma), introducción, desarrollo, conclusiones, referencia bibliográficas y anexos si es del caso.
- Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión, los autores deben respetar los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
- Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.

4. La Revista considera cuatro secciones: Artículos, Temas de Actualidad, Ensayos y Recensiones y Crónicas.

Artículos

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos.

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Ensayos

El ensayo es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal. Comúnmente, las personas escriben ensayos para manifestar alguna opinión o idea, y sin tener que preocuparse de ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente, en lo general, debe considerar la siguiente estructura: **Introducción:** donde se presenta el tema y la forma en que será abordada por el autor; **Desarrollo:** Es el contenido principal, donde se presentan los argumentos del tema y **Conclusiones:** Una parte final para resumir lo que el ensayista quiso transmitir con su obra.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas y recensiones.

Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (En caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español, inglés y portugués, de una extensión máxima de 15 líneas. Además deben incluir palabras clave (en los tres idiomas) para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
3. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español, inglés y portugués, separadas por punto y coma (semicolon).
4. En atención a que la revista se encuentra en línea, y de acuerdo a las normas ISSN para este efecto cuando se cite o referencie a ella debe colocarse “Polít. estrateg. (En línea)”.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda, bajo el concepto de “referato ciego”. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
2. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico rpye@anepe.cl

Envío del manuscrito

Los manuscritos deben ser ingresados directamente por sus autores a la plataforma electrónica <http://www.politicayestrategia.cl>, siguiendo las instrucciones que da el sistema “Open Journal System (OJS)”.

GUIDELINES FOR THE ARTICLES APPLICATION

Manuscript Submission

1. Articles submitted to be published in the Journal must meet the following requisites: be original, exclusives, unpublished, and exclusive, and must be uploaded through this website, following the steps indicated in <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#online-submissions>

Each manuscript must be accompanied by a statement that it has not been published elsewhere and that it has not been submitted simultaneously for publication elsewhere or to be published in websites, electronic books or others.

Besides the email address, you should add the ORCID iD, if you don't have it, you can visit <https://orcid.org/> to get one.

If during the writing of the article was necessary to interview someone there must be sent attached the Informed Consent form.

The journal does not charge for the publishing of the manuscripts, and the authors keep the copyright of their works.

The works can come in Spanish, English or Portuguese, however abstracts and key words in the three languages should be considered, regardless of the language of the main body of the work.

Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

The journal is published twice a year, the first publication is in July the second in December of each year, normally the works are received up to 60 days before the closing of each edition, that is, the end of May and the end of August.

2. The concepts, approaches, and ideas exposed by the authors published in the journal, are their own responsibility and they do not represent necessarily the thought of the Academy.
3. In order to achieve a higher efficiency and accuracy in the publishing of the manuscripts received, is highly recommended to the authors to observe the following guidelines:
 - Original in letter size page, with an extension no longer than 30 pages, single space, written in Word format, Arial font 12.
 - All manuscripts must contain in the introduction the following items: Context specification, point out the problem to be studied, the directing

questions, objectives, methodology and main findings, as well as preliminary conclusions if it is from another typology as well as the approach. Must be clear, coherent and succinct.

- Generically, the articles must contain an abstract, (in both Spanish and English), keywords (separated by semicolon), introduction, main text, conclusions, bibliographic references and attachments if needed.
- Photographs, graphics and or images within the text, will be only published if their purpose is to support or clarify the writing for a better understanding of the readers. It is highly recommended not to use graphs downloaded from the Internet due to its poor resolution that will not allow a neat and clear final printing, stating the name of the original authors (copyrights) or sources of the graphs or pictures presented.
- All maps must be publishable, or with no restriction of copyright, neither conditions or special clearance by the Direction of Limits and Borders of Chile, of the Chilean Foreign Affairs Ministry.
- If the inclusion of the elements above mentioned, is needed, for a better understanding of the writing, these materials must be handed physically in order to get a good printing resolution, indicating the source, and or the author, and copyright, attached to the manuscript indicating the page in which should be inserted.

4. The journal considers four sections: Articles, Present Issues and Trends, Essays, and Critiques and Chronicles.

Articles

This section covers research papers in two main categories: Essays in the field of political philosophy, political science and social sciences, and scientific monographs.

Present issues and trends

This section compiles all articles that directly tackle specific issues within the security and defense environment, domestic as well as internationally. These articles must follow the same guidelines as the ones described in the “work application” paragraph, and they will follow the same selection process.

Generally speaking, the conclusions of the articles should consider lessons that can be applied to the Chilean or regional case if it is applicable.

Essays

The essay is a literary genre that is characterized by allowing a particular subject to be developed in a free and personal way. Commonly, people write essays to express some opinion or idea, and without having to worry about sticking to a rigid drafting structure or documenting it exhaustively, in general, you should consider the following structure: **Introduction:** where the subject and the form are presented in what will be addressed by the author; **Analysis:** It is the main content, where the arguments of the subject and **Conclusions** are presented: A final part to summarize what the essayist wanted to convey with his work.

Critiques and chronicles

This section contains critiques, chronicles. A Chronicle is a work that collects around a common topic, the subject – matter of different books recently published- The critique, is a summary of a book also recently published, connected with the security and defense, as well as International relations issues. The critique must tackle the core of the book in a summary as well as assess the quality of it, in order to guide the readers in the best way. It can not be longer than three pages, and must also consider: Name of the book, author or authors, Editorial, year and place of the edition, number of pages, and a high-resolution image of the cover.

Bibliographic references and footnotes

1. For footnotes and bibliographic references, the ISO systems must be used, for reference can be used the manual published on the website http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS-ISO-_2011-corregidas-para-subir-a-web.pdf
2. The article must have a summary or abstract in Spanish, English and Portuguese no longer than 15 lines. Immediately after that, the authors must include keywords (five, separated by semicolon) in these three languages to facilitate the search of the articles on the Internet. For example: “The mission of the Armed Forces in the combat against jihadist terrorism”. Keywords: jihadist; terrorism; asymmetric conflicts”.
3. The key words, as well as the title of the article, must come in Spanish, English and Portuguese, (five, separated by semicolon).
4. Due to the fact that the journal is “online”, and according to ISSN norms, when is used in other publications or refer to her, the sentence “Polit. estrateg. (En línea)”.

5. A short resume of the author or authors, must be included, indicating, workplace, country, e-mail address, academic degrees, phone number in order to ease the contact between the Editor and the authors. Although e-mail will be used mainly.

Manuscripts selection

1. All manuscripts in this journal will be undergone rigorous peer review, based on initial editor screening and refereeing by three anonymous referees, of well-known academic experience in the area of the journal, both national and international, using double-blind refereeing) with scientific standards.
2. The reports are sent to the Editorial Board that decides whether to publish or not the manuscripts. The manuscripts that are not approved are mailed back to the authors.
3. Also, the Editorial Board can make minor observations to the authors in order that the manuscripts fulfill the editorial policy of the journal.
4. For further detail information please email to rpye@anepe.cl

Manuscript Submission

Manuscripts must be submitted directly by their authors to the electronic platform <http://www.politicayestrategia.cl>, following the instructions given by the Open Journal System (OJS).

COMPROMISO ÉTICO

La política de la revista se guiará por el compromiso ético de la investigación científica y sigue las normas éticas presentadas en el Best Practice Guidelines for Journal Editors y el International Standards for Editors and Authors publicado por el Committee on Publication Ethics – COPE.

De la revista

El proceso editorial se atenderá a los principios éticos y científicos. No se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios. Ninguno de los datos incluidos en los trabajos presentados habrá sido plagiado, inventado, manipulado o distorsionado. En el momento en que el artículo sea aceptado por los órganos competentes de la revista, el autor o autores deberán rellenar un formulario específico donde constarán las condiciones de copyright de la revista. La revista no cobrará por la publicación de artículos, ni se pagará a los autores por los mismos.

Del Consejo Editorial

El Consejo Editorial velará por el cumplimiento de los principios de ética editorial. La opinión de los miembros de los consejos de la revista no tiene que coincidir necesariamente con las opiniones expuestas en los textos publicados, que son responsabilidad exclusiva de sus autores. El Consejo Editorial analizará todas las contribuciones, podrá rechazar un artículo, sin necesidad de evaluarlo, si considera que no se adapta a las normas o no se adecua al perfil de contenidos de la publicación. Excepto en esos casos, la decisión de publicar o no un trabajo se basará en el dictamen de los revisores externos a la entidad editora, empleándose el sistema de «doble ciego». Las sugerencias de los revisores serán enviadas a los autores para que, en caso necesario, realicen las modificaciones pertinentes. Se informará al autor sobre la aceptación o rechazo de su contribución en un plazo máximo de seis meses, excepto cuando se hayan exigido modificaciones que alarguen el proceso de evaluación.

De los autores

Los trabajos serán originales e inéditos. Al enviar el artículo los autores deben incluir una declaración específica de que el artículo no se ha sometido a presentación para su evaluación y publicación en otras revistas simultáneamente o con anterioridad, ni ha sido remitido para su difusión en otros medios (páginas web, libro electrónico, etc.).

Los datos y teorías originales se distinguirán claramente de los ya publicados, que se identificarán citando las fuentes originales, así como otros trabajos previamente publicados.

Igualmente se citarán adecuadamente la procedencia de las figuras, tablas, datos, fotografías, etc., previamente publicados, y se aportarán los permisos necesarios para su reproducción en cualquier soporte.

Todas las personas que firmen los trabajos deben haber participado en la elaboración y revisión del mismo, y estar de acuerdo con su publicación. Así mismo se respetarán los criterios de autoría científica, sin excluir a ningún responsable del trabajo.

La revista declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma, provocados por el incumplimiento de sus normas.

Los autores se comprometen a que en caso de detectar cualquier error en el artículo, antes o después de su publicación, alertarán inmediatamente a la Dirección de la Revista y aportarán, en caso necesario, la corrección de los errores detectados. Si se ha producido después de la publicación, la revista publicará así mismo correcciones, aclaraciones, rectificaciones y disculpas cuando sea necesario.

Los autores aceptan someter sus trabajos a un proceso de revisión anónima por pares.

Los artículos podrán ser retirados en cualquier momento del proceso de evaluación por los autores que estén en desacuerdo con las decisiones adoptadas en cualquiera de sus instancias de evaluación y resolución, o por otros motivos que estos manifiesten.

De los revisores

Los revisores tratarán el artículo de forma confidencial.

En el caso de que exista cualquier incompatibilidad o conflicto de intereses, los revisores se abstendrán de la evaluación y lo comunicarán a la secretaría de redacción. Esta exigencia debe ser prioritaria para los evaluadores, ya que no parece necesario subrayar que dada la especificidad de algunos de los campos de la revista, el número de especialistas que pueden existir es

muy escaso, por lo que pese a los esfuerzos de la revista para conservar el anonimato, los evaluadores pueden llegar a identificar con cierta seguridad a los autores.

Esa sospecha no inhabilita para la evaluación, pero sí la incompatibilidad o conflicto de intereses con el hipotético autor.

La revisión será objetiva y constructiva y, teniendo en cuenta lo anterior, la exigencia de neutralidad debe considerarse una prioridad absoluta.

Los revisores deben tener en cuenta que no se admiten artículos ya publicados, traducciones de artículos ya publicados, ni plagios.

Los revisores se comprometen a indicar bibliografía interesante o novedosa. Los revisores se comprometen a orientar al autor acerca de trabajos aún no publicados y de líneas de investigación en desarrollo que puedan afectar al texto.

ETHICAL COMPROMISE

The journal is oriented by the ethical compromise of the scientific research, and follows the ethical standards stated in the Best Practice Guidelines for Journal Editors and the International Standards for Editors and Authors published by the Committee on Publication Ethics - COPE.

The journal

The whole editorial process is fixed to ethical as well as scientific ethical principles.

Already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed. None of the data included in the manuscripts should be invented, nor manipulated, distorted or plagiarized.

At the moment the manuscript is accepted by the competent members of the journal, the author or authors must fill a specific form where copyright conditions of the journal are set.

The journal does not charge for the publication of manuscripts, neither pays to the authors for them.

The Editorial Board

The editorial board will look after the accomplishment of the editorial ethical principles, according to the Functioning Policy of the Board.

The opinion of the members of the editorial board does not have necessarily to agree with the opinions presented in the articles published, which are responsibility only of the authors.

The Editorial Board will analyze all the contributions, it may refuse one of them without evaluating it if it considers that the article does not follow the rules, is not aligned with the profile and level of the contents of the journal. Except in those cases, the decision to whether publish or not a manuscript, it will primarily be based on the opinion of the external peers, by using the double-blind system. The suggestions of the peers will be sent to the authors, to make the necessary modifications if it is pertinent. The author will be informed whether its work was accepted or rejected, within a time span of six months as a maximum, unless the modifications proposed need a longer revision time.

The authors

The manuscripts should be original and never published. When sending a manuscript, the authors must include a statement stating the article has not been presented for publishing in another journal simultaneously or beforehand, and not be sent to other means such as web pages, electronic book or other for diffusion.

Data and original theories must be clearly distinguished from already published, and must be identified with proper footnotes from the original works as well as from others previously published.

Also, the sources of the figures, charts, data, pictures, as well as the ones previously published must be properly cited and footnoted, and the needed permissions for its reproduction in any mean.

All the authors who sign the manuscripts should have participated in the making and revision of it, and agreed to its publication. At the same time, the criteria of scientific authoring will be respected without excluding anyone responsible of the manuscript. The journal declines any responsibility for possible conflicts derives from the authors of the manuscript published in it, due to failing in following the rules of the journal.

The authors are compelled to alert immediately to the Direction of the Journal of any mistake, in their manuscript, detected before or after its publication, and will provide the information the right correction to the mistakes. In the event that it happened after the publication, the journal will publish the amendments, corrections, and the apologies if it is necessary.

The authors accept to submit their works to an anonymous revision process by peers.

The articles may be retired at any time of the evaluation process by the authors if they disagree with the decisions or any other cause.

The reviewing panel

The reviewing peers will check the article confidentially and the article will send to them without personalizing it, in other words, anonymously.

In case that any incompatibility or conflict of interest happens, the reviewing peers will not evaluate and will inform to the Secretary of the journal This is a must for the peers, due to the specificity of the journal is such that the number of specialists may not be enough to cover all the fields of the journal, son in some cases although the efforts of the journal, the peers may identify the authors. This suspicion does not invalidate the evaluation, but it may generate incompatibility or conflict of interest with the authors.

The reviewing peer must be aware that already published articles, translated published articles and plagiarism is not allowed.

The reviewing peers may suggest bibliography that contributes and may give a added benefit for the article.

The reviewing peers must orient the authors of articles not yet published or lines of research development that may affect the text.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS "COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE"

Libro	N° 1
Título	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.
Autores	Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas	375
Año de Edición	2002
Libro	N° 2
Título	La Comunidad de Defensa en Chile.
Autores	Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas	101
Año de Edición	2002
Libro	N° 3
Título	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.
Autor	Aquiles Gallardo Puelma
Páginas	385
Año de Edición	2003
Libro	N° 4
Título	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.
Autora	Claudia F. Fuentes Julio
Páginas	93
Año de Edición	2004
Libro	N° 5
Título	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.
Autor	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas	101
Año de Edición	2004
Libro	N° 6
Título	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.
Autores	Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas	147
Año de Edición	2004
Libro	N° 7
Título	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.
Autora	Astrid Espaliat Larson
Páginas	95
Año de Edición	2004
Libro	N° 8
Título	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.
Autores	Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas	439
Año de Edición	2005
Libro	N° 9
Título	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.
Autores	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas	104
Año de Edición	2005

Libro	Nº 10
Título	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.
Autores	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas	200
Año de Edición	2005
Libro	Nº 11
Título	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.
Autor	Iván Witker Barra
Páginas	172
Año de Edición	2005
Libro	Nº 12
Título	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.
Autor	Hernán L. Villagrán Naranjo
Páginas	81
Año de Edición	2005
Libro	Nº 13
Título	La estrategia total. Una visión crítica.
Autor	Galo Eidelstein Silber
Páginas	298
Año de Edición	2006
Libro	Nº 14
Título	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.
Autor	Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas	358
Año de Edición	2006
Libro	Nº 15
Título	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.
Autora	Paulina Le Dantec Valenzuela
Páginas	175
Año de Edición	2006
Libro	Nº 16
Título	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt
Páginas	130
Año de Edición	2006
Libro	Nº 17
Título	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor	Cristian Leyton Salas
Páginas	263
Año de Edición	2007
Libro	Nº 18
Título	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas	109
Año de Edición	2007

Libro	N° 19
Título	El problema de la guerra y la paz en Kant.
Autor	Carlos Molina Johnson
Páginas	110
Año de Edición	2007
Libro	N° 20
Título	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
Autor	Cristián Faundes Sánchez
Páginas	370
Año de Edición	2008
Libro	N° 21
Título	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
Autor	Jorge Riquelme Rivera
Páginas	180
Año de Edición	2009
Libro	N° 22
Título	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.
Autor	Juan A. Fuentes Vera
Páginas	410
Año de Edición	2009
Libro	N° 23
Título	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Re-edición)
Autor	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)
Páginas	366
Año de Edición	2010
Libro	N° 24
Título	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.
Autor	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Páginas	232
Año de Edición	2010
Libro	N° 25
Título	Crisis Internacionales.
Autor	Rodolfo Ortega Prado
Páginas	280
Año de Edición	2011
Libro	N° 26
Título	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.
Autores	Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva
Páginas	184
Año de Edición	2012
Libro	N° 27
Título	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.
Autor	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Páginas	349
Año de Edición	2013

Libro	N° 28
Título	Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.
Autores	Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) - Fernando Lista Blanco (España)
Páginas	363
Año de Edición	2013
Libro	N° 29
Título	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.
Autores	Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana
Páginas	345
Año de Edición	2013
Libro	N° 30
Título	Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica.
Autor	Carlos Ojeda Bennett
Páginas	121
Año de Edición	2013
Libro	N° 31
Título	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.
Autores	CDG (BA) Miguel Figueroa Ibarra
Páginas	116
Año de Edición	2014
Libro	N° 32
Título	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.
Autor	Gonzalo Álvarez Fuentes
Páginas	88
Año de Edición	2014
Libro	N° 33
Título	Las Maras: una amenaza a la Seguridad Nacional.
Autor	Ricardo Rodríguez Arriagada
Páginas	150
Año de Edición	2014
Libro	N° 34
Título	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa.
Autor	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos
Páginas	284
Año de Edición	2015
Libro	N° 35
Título	La Defensa en perspectiva académica: historia y proyección.
Autor	Julio Soto Silva – Miguel Navarro Meza – Alejandro Salas Maturana
Páginas	200
Año de Edición	2015
Libro	N° 36
Título	Mujer, paz y seguridad: implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Chile
Autor	Maricel Sauterel Gajardo
Páginas	168
Año de Edición	2015

Libro	N° 37
Título	Gobernabilidad, desarrollo y seguridad en la zonas extremas de Chile.
Autor	Loreto Correa Vera – Alejandro Salas Maturana
Páginas	328
Año de Edición	2015
Libro	N° 38
Título	Responsabilidad de Proteger. Deber-Poder de la comunidad internacional y limitación de la soberanía
Autor	José Héctor Marinello Federici
Páginas	135
Año de Edición	2016
Libro	N° 39
Título	Desafíos de la Seguridad y Defensa en el mundo contemporáneo
Autor	Unidad Académica – Departamento Docente ANEPE
Páginas	333
Año de Edición	2016
Libro	N° 40
Título	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región
Autor	Aracely Banegas Alfaro
Páginas	118
Año de Edición	2017
Libro	N° 41
Título	Estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la Región
Autor	Cuerpo Académico ANEPE
Páginas	362
Año de Edición	2018

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2598 10 00

Fax: (56-2) 2598 10 43

Página web: www.politicayestrategia.cl - www.anepe.cl

Correo Electrónico: rpye@anepe.cl

